Sonderabgaben

Ein Beitrag zu besonderen Erscheinungsformen
öffentlichrechtlicher Geldleistungspflichten

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Würde eines
Doctor iuris
der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Bern

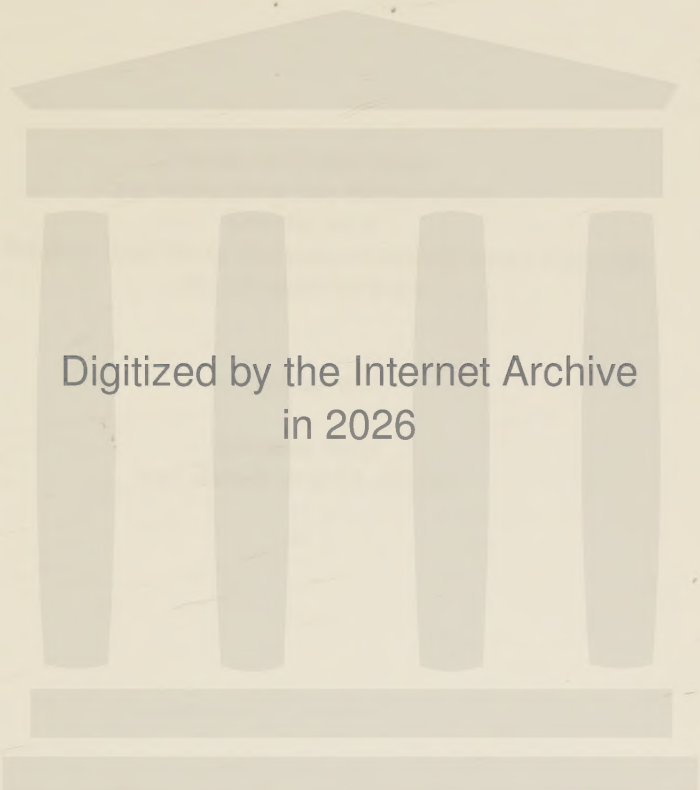
vorgelegt von

Andreas Auer
von Zürich und St. Gallen

1978

Verlag Paul Haupt Bern 1980

Sonderabgaben



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548111_0012

Sonderabgaben

Ein Beitrag zu besonderen Erscheinungsformen
öffentlichrechtlicher Geldleistungspflichten

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Würde eines
Doctor iuris
der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Bern

vorgelegt von

Andreas Auer
von Zürich und St. Gallen

Verlag Paul Haupt Bern 1980

Die Fakultät hat diese Arbeit am 14. Dezember 1978 auf Antrag von Herrn Prof. Dr. R. Probst als Dissertation angenommen, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Auffassungen Stellung nehmen zu wollen.

UNIV. LEIDEN BIBL.

Diese Arbeit erscheint unter dem gleichen Titel als Band 27 der Schriftenreihe „Finanzwirtschaft und Finanzrecht" im Verlag Paul Haupt Bern und Stuttgart

ISBN 3-258-02925-3

Alle Rechte vorbehalten
Copyright © 1980 by Paul Haupt Berne
Printed in Switzerland

Vorwort

Ursprünglich war beabsichtigt, mit dieser Arbeit einen möglichst umfassenden Überblick über all jene kaum bekannten Erscheinungsformen öffentlich-rechtlicher Geldleistungspflichten des geltenden schweizerischen Bundesrecht zu geben, deren Zweck es ist, losgelöst von fiskalischen Erwägungen das Marktgeschehen in die erwünschten Bahnen zu lenken, ordnend in das Wirtschaftsgefüge einzugreifen. Ich hatte während meiner mehrjährigen Tätigkeit bei der Eidgenössischen Justizabteilung (heute: Bundesamt für Justiz) Gelegenheit, mich mit diesen „Sonderabgaben" eingehend zu befassen. Die Abgrenzung zu den herkömmlichen und bekannten „öffentlichen Abgaben" (Steuern, Gebühren, Beiträge) glaubte ich mit dem kurzen Hinweis auf deren fiskalische Zwecksetzung bewältigen zu können. Ich meinte, das Gemeinsame der „öffentlichen Abgaben" bestehe in deren Zweck, dem Staat zu Einnahmen zu verhelfen. Die Lehrbücher zum Recht der öffentlichen Abgaben schienen diese Auffassung zu bestätigen.

Beim näheren Einlesen in das gestellte Thema zeigte es sich indessen, dass die Grenzlinie zwischen den öffentlichen Abgaben auf der einen, der nicht fiskalischen Geldleistungspflichten auf der andern Seite so einfach nicht gezogen werden konnte. Die einsetzende Diskussion um die Rechtsnatur der „Mehrwertabschöpfung", der „Abgaben nach dem Verursacherprinzip" wie auch der „Konjunkturabgabe" und insbesondere das Buch von Peter Böckli (Indirekte Steuern und Lenkungssteuern, Basel und Stuttgart 1975) veranlassten mich, das Thema wesentlich zu erweitern und die „Sonderabgaben" in einen umfassenden abgaberechtlichen Bezugsrahmen zu stellen.

Durch diese thematische Erweiterung haben die Sonderabgaben des geltenden Bundesrechtes nurmehr noch exemplifikativen Charakter. Auf die ursprünglich angestrebte Vollständigkeit des Überblickes wurde verzichtet. Da die Arbeit als Dissertation bereits im Sommer 1978 abgeschlossen wurde, ist neben der Literatur im besonderen das Rechtstatsachematerial nicht mehr auf dem neuesten Stand. Die neue, umfassende Zielsetzung der Arbeit ersparte mir die Mühe der Überarbeitung.

Herrn Prof. Dr. Rudolf Probst danke ich herzlich für die Bereitschaft, die Arbeit als Dissertation entgegenzunehmen. Zu besonderem Dank verpflichtet bin ich auch meinen Kollegen bei der Eidgenössischen Justizabteilung, allen voran Herrn Vizedirektor Fürsprech Max Rudolf.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung 11

§ 1 Ziele der Arbeit 11
1. Sonderabgaben 11
2. Sonderabgaben und Rechtsgleichheit 14
3. Sonderabgaben und Kompetenzausscheidung Bund – Kanton 15

§ 2 Abgrenzung der Arbeit 17
1. Sozialversicherungsrecht 17
2. Sonderabgaben und Eigentumsgarantie 18
3. Sonderabgaben und Handels- und Gewerbefreiheit 18

1. Kapitel: Allgemeine abgaberechtlichen Grundlagen 19

§ 3 Begriffliche Grundlagen 19
1. Öffentliche Abgaben – öffentlich-rechtliche Geldleistungspflichten . 20
2. Steuern – Kausalabgaben 28

§ 4 Die einzelnen Äquivalentsabgaben („Kausalabgaben" im Sinne von Ernst Blumenstein) 35
1. Die Gebühren 35
2. Die Vorzugslasten 41
3. Die Monopolabgaben 47
4. Die Ersatzabgaben 51
5. Zusammenfassung 56

§ 5 Die Steuern (und Zölle) 59
I. Die „Voraussetzungslosigkeit" der Steuer 59
II. Die Erhebung von Steuern (nur) durch Gebietskörperschaften 62
III. Die Zweckbindung der Steuern 64
IV. Die Zölle 69
V. Zusammenfassung 72

§ 6 Die Verwendungszweckbindung von Abgabenerträgen 74

2. Kapitel: Sonderabgaben 91

§ 7 Erscheinungsformen von Sonderabgaben 92
I. Im Agrarrecht 92
1. „Bedingte Abgabe" zur Sicherstellung des Verlustanteils der Milchproduzenten am Verwertungsaufwand 93
2. „Werbeabgabe" 98
3. „Sonderabgabe für Qualitätsabzüge" 99
4. „Abgaben auf Konsummilch und Konsumrahm" 99
5. „Ausgleichsabgabe" von nicht organisierten selbstausmessenden Milchproduzenten 100
6. „Preiszuschläge" auf eingeführter Trocken- und Konsummilch .. 101
7. „Abgaben auf eingeführter Butter" 103
8. „Preiszuschläge auf eingeführtem Käse" 105
9. „Preiszuschläge" auf der Einfuhr von Futtermitteln, Stroh und Streue 106
10. „Zollzuschläge" auf Übermengen 110
11. „Abgabe" bei der Einfuhr von Wein und Weinmost und „Abgabe" bei der Einfuhr von Pflanzen und pflanzlichen Erzeugnissen 111
12. „Einzahlungen in einen Rückstellungsfonds" (Schlachtviehverordnung) 112
13. „Abgabe" zur Finanzierung der Preisausgleichskasse für Eier und Eiprodukte 113
14. „Abgabe" zum (teilweisen) Mahllohnausgleich 114
II. Drei (bundesrechtliche) Sonderfälle 115
1. „Bewegliche Teilbeträge" auf der Einfuhr landwirtschaftlicher Verarbeitungserzeugnisse 115
2. „Beitrag" für die Unfallverhütung im Strassenverkehr 117
3. „Sonderabgaben" zur Stabilisierung der Konjunktur 120
III. Im Raumplanungsrecht 121
1. „Mehrwertabschöpfung" (nach Art. 37 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über die Raumplanung) 121
2. „Mehrwertabgabe" (§ 8a des Hochbautengesetzes vom 11. Mai 1939, in der Fassung vom 16. Juni 1977, des Kantons Basel-Stadt) 125
IV. Im Umweltschutzrecht 126
1. Abgaben „beim Vorliegen von Ausweichmöglichkeiten" 129
2. Abgabe zur „Verminderung von Verpackungsabfällen" 131
3. Abgabe zum „Ausgleich der Wettbewerbslage während der Anpassungsfristen" 132
4. Abgaben zur „wirtschaftliche(n) Sicherung späterer Wieder- und Weiterverwertung" 133

5. Bemerkungen zur Verwendungszweckbindung der Abgaben nach den Art. 42–45 des Vorentwurfes zu einem Umweltschutzgesetz 134
V. Ein (kantonalrechtlicher) Sonderfall: die Spikes-Abgabe 134

§ 8 Versuch einer rechtssystematischen Gliederung der Sonderabgaben 136
I. Drei Hauptgruppen: Ausgleichsabgaben, Marktordnungsabgaben und besondere Finanzierungsabgaben 140
II. Ausgleichsabgaben 141
III. Marktordnungsabgaben 146
IV. Besondere Finanzierungsabgaben 154

§ 9 Tabellarische Übersicht über ein mögliches „System öffentlichrechtlicher Geldleistungspflichten" 161

3. Kapitel: Sonderabgaben und Rechtsgleichheit 163

I. Ausgleichsabgaben und Rechtsgleichheit 163
II. Besondere Finanzierungsabgaben und Rechtsgleichheit 165

4. Kapitel: Sonderabgaben und Kompetenzausscheidung Bund – Kantone .. 169

I. Problemstellung 169
II. Zum Stand der Diskussion 171
III. Eigene Stellungnahme 177

Literaturverzeichnis 181

AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AS	Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen
ASA	Archiv für schweizerisches Abgaberecht
BBl.	Bundesblatt der schweizerischen Eidgenossenschaft
BG	Bundesgesetz
BGE	Entscheidungen des schweizerischen Bundesgerichts, Amtliche Sammlung (Band, Jahr, Abteilung, Seite)
BRB	Bundesratsbeschluss
BV	Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 24. Mai 1874
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (der Bundesrepublik Deutschland)
DöV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EDV	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
Erw.	Erwägung
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
MBV	Monatsschrift für bernisches Verwaltungsrecht und Notariatswesen
Pra.	Praxis des Bundesgerichts
SJZ	Schweizerische Juristen-Zeitung
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
Vo	Vollziehungsverordnung (oder nur V, Verordnung)
WuR	Wirtschaft und Recht
ZbJV	Zeitschrift des bernischen Juristenvereins
ZBl.	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung
ZSR	Zeitschrift für schweizerisches Recht

Einleitung

§ 1 Ziele der Arbeit

Die Arbeit setzt drei Schwerpunkte von unterschiedlichem Gewicht, je aber von besonderer zeitbezogener Aktualität.

1. Sonderabgaben

Bund, Kantone und Gemeinden der Schweizerischen Eidgenossenschaft sowie Träger der „mittelbaren Staatsverwaltung"[1] auferlegen den ihrer Hoheit unterworfenen bzw. ihnen zwangsweise zugeordneten Bürgern aus verschiedenen Gründen, zu verschiedenen Zwecken und in verschiedener rechtlicher Gestalt Geldleistungspflichten. Das Spektrum reicht von Gebühren, Beiträgen, Ersatzabgaben, Monopolabgaben, Bussgeldern bis hin zu Steuern verschiedenster Art und Ausgestaltung.
Die abgaberechtliche Entwicklung, vor allem aber die abgabepolitische Diskussion der letzten Jahre und Monate setzen diesem schon seit jeher bunten Strauss öffentlich-rechtlicher Zwangszahlungen an den Staat[2] neue, besonders farbenfrohe Akzente. Es lassen sich – grob skizziert – drei Tendenzen der gegenwärtigen Abgabepolitik auseinanderhalten:

a) Eine Tendenz ist durch den gemeinsamen Nenner verbunden, öffentlich-rechtliche Geldleistungspflichten (vermehrt) als sachorientierte Instrumente bewusster

1 „Mittelbare Staatsverwaltung ist die nicht von den unmittelbaren Staatsbehörden, sondern von selbständigen, das heisst rechtsfähigen Trägern wahrgenommene Verwaltung staatlicher Aufgaben"; *Forsthoff,* Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Band I, Allgemeiner Teil, 10. A. München 1973, S. 471.

2 Ich verwende hier und im folgenden „Staat" als Kurzbezeichnung für jeden Träger staatlicher Hoheitsgewalt.

Verhaltenslenkung der Bürger einzusetzen. Diese „Lenkungsfunktion"[3] überlagert und durchdringt mehr oder weniger sämtliche herkömmlichen Typen öffentlicher Abgaben.[4] In jüngster Zeit sind überdies aber auch spezifisch zu Lenkungszwecken konzipierte Geldleistungspflichten diskutiert worden, die sich von den „klassischen" Abgabekategorien deutlich abheben. Stichwort: Konjunkturabgabe.[5]

b) Eine andere Tendenz geht dahin, die Kosten für bestimmte vom Staat wahrgenommene Aufgaben unter Schonung der „Allgemeinheit der Steuerzahler" einer nach besondern Zurechnungsgründen bestimmbaren Gruppe von Bürgern anzulasten. Stichworte: „Kausalabgabe nach dem Gefährdungsprinzip"[6] und „Abgaben zur Durchsetzung des Verursacherprinzips".[7/8]

c) Schliesslich ist noch auf jene Geldleistungspflichten aufmerksam zu machen, die weder zu fiskalischen noch zu Lenkungszwecken erhoben werden. Ihre Zielsetzung erschöpft sich in der Ausgleichung ungerechtfertigter, indes von der Rechtsordnung

3 Diskussionsthema eines zweitägigen Seminars vom 21./22. Oktober 1976 an der Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften; genauer Titel: „Verursacherprinzip und Lenkungsfunktion öffentlicher Abgaben." Vorträge von Prof. Höhn, Prof. René L. Frey (wiedergegeben in ZBl. *78*/1977 S. 49 ff.), Dr. Klaus A. Vallender, Prof. Yvo Hangartner, Dr. R. Bindella und Prof. A. Meier.

4 Vgl. etwa *Böckli,* Indirekte Steuern und Lenkungssteuer, Basel und Stuttgart 1975; *Kloepfer,* Die lenkende Gebühr, in: AöR 97/1972 S. 232 ff.; *Wendt,* Die Gebühr als Lenkungsmittel, Diss. Köln, Hamburg 1975.

5 Die im — von Volk und Ständen abgelehnten — „Konjunkturartikel" der Bundesverfassung vorgesehenen „Sonderabgaben . . . zur Stabilisierung der Konjunktur"; Art. 31 *quinquies* Abs. 4, Bundesbeschluss vom 4. Oktober 1974, BBl. 1974 II 884; vgl. dazu *Böckli,* Verfassungsrechtliche Anforderungen an die zur Konjunkturbeeinflussung erhobenen „Sonderabgaben", *in:* ZSR *94*/1975 I. Halbband S. 225 ff.; dazu hinten S. 120 f. Ziff. 3.

6 Das ist die Begründung und Kennzeichnung, mit der der Bundesrat — gestützt auf ein unveröffentlichtes Gutachten von Prof. Dr. Hans *Huber* — die Verfassungsmässigkeit und die abgaberechtliche Qualifikation des Unfallverhütungsbeitrages aufgezeigt hat; Bundesgesetz vom 25. Juni 1976 über einen Beitrag für die Unfallverhütung im Strassenverkehr, SR 741.71; Botschaft BBl. 1976 II 1109 ff., insb. 1111 und 1118. Dazu hinten S. 117 ff. Ziff. 2.

7 So die Sachüberschrift zu den Art. 41—47 des Vorentwurfes vom 18. Dezember 1973 zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz. Dieser — aufgrund der Ergebnisse eines ersten Vernehmlassungsverfahrens „vorverstorbene" — Gesetzesentwurf ist wiedergegeben in: WuR *27*/1975 S. 331 ff.; vgl. dazu auch das Rechtsgutachten von Thomas *Fleiner,* a. a. O. S. 201 ff., zum Abgabenrecht insb. S. 306 ff. Dazu hinten S. 126 ff. unter IV.

8 In diesen Kontext gehört auch der Ruf jüngerer Stimmen der Finanzwissenschaft nach einer Wiederbelebung der „Besteuerung nach dem Äquivalenzprinzip"; vgl. etwa *Siegenthaler*Ueli: Vom Leistungsfähigkeitsprinzip zum Äquivalenzprinzip, Diss. Fribourg, Luzern 1977.

geschaffener Sondervorteile. Diese Abgabepflichten sind unmittelbar gerechtigkeitsorientiert. Stichwort: „Mehrwertabschöpfung".[9]

Zu allen im Zusammenhang mit diesen Tendenzen vorgeschlagenen und zum Teil auch geltendes Recht gewordenen Geldleistungspflichten lässt sich eine gemeinsame Aussage wagen: Sie lassen sich kaum mehr, jedenfalls nicht zweifelsfrei, den herkömmlichen Kategorien öffentlicher Abgaben zuordnen. Sie sind – gemessen am Bestand der begrifflich mehr oder weniger deutlich konturierten Abgabeformen – besondere Geldleistungspflichten, *Sonderabgaben.*

Mit diesem – wenigstens für das schweizerische Schrifttum [10] – neuen Taufakt ist nichts mehr als eine vorläufige Arbeitsbezeichnung [11] eingeführt. Damit verbindet sich keineswegs schon die Behauptung einer neuen, eigenständigen Abgabekategorie. Mit „Sonderabgaben" soll hier nur ein Fluchtpunkt angegeben werden, eine Art Sammelbecken für ein Konglomerat verschiedenster Geldleistungspflichten, die im (überkommenen? [12]) Denkschema: „Die öffentlichen Abgaben sind entweder Kausalabgaben oder Steuern (inkl. Zölle)" [13] (noch) keinen festen Platz gefunden haben.

Der Kreis der hier vorläufig mit Sonderabgaben bezeichneten öffentlich-rechtlichen Geldleistungspflichten ist weit gezogen und in seinen Grenzen zwangsläufig noch unbestimmt. Das hat seinen Grund nicht nur in der rasanten abgaberechtlichen und abgabepolitischen Entwicklung der letzten Jahre, sondern vor allem in den gerade durch die Diskussion über neuere Erscheinungsformen öffentlich-rechtlicher Zwangszahlungen manifest gewordenen Unsicherheiten im „dogmatischen Unter-

9 Dies ist die Bezeichnung des umstrittenen Institutes nach Art. 37 des vom Schweizervolk verworfenen Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über die Raumplanung, BBl. 1974 II 816 ff.; vgl. dazu insb. *Lendi,* Planungsrecht und Eigentum, *in:* ZSR 95/1976 II. Halbband S. 15 ff., insb. S. 196 f. Dazu hinten S. 121 ff.

10 Im bundesdeutschen Schrifttum verwenden – mit zum Teil verschiedener Sinngebung – die Bezeichnung „Sonderabgaben" u. a.: *Weber,* Die Dienst- und Leistungspflichten der Deutschen, Hamburg 1943, S. 88 f.; *Mattern,* Der Begriff der Steuer und das Grundgesetz, in: Der Betriebs-Berater *25*/1970 S. 1405; *Meessen,* Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Sonderabgaben, in: Der Betriebs-Berater *26*/1971 S. 928 ff.; *Mai,* Sonderabgaben, Diss. Göttingen 1959, passim; *Selmer,* Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, Frankfurt am Main 1972 S. 183 ff.; *Friauf,* Öffentliche Sonderlasten und Gleichheit der Staatsbürger, in: Festschrift für Jahrreiss, Köln u. a. 1974, S. 45 ff./51; *ders.*, Die Finanzverfassung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, herausgegeben von Christin Starck, II. Band 1976 S. 300 ff./307 ff.; *Richter,* Zur Verfassungsmässigkeit von Sonderabgaben, Baden-Baden 1977, passim.

11 So ausdrücklich auch *Selmer,* a. a. O. (Anm. 8) S. 184.

12 Vgl. dazu *Höhn,* Geleitwort zu *Vallender,* Grundzüge des Kausalabgabenrechts, Bern und Stuttgart 1976, S. 12 f.

13 *Höhn,* Steuerrecht, 2. A. Bern 1975 S. 2 Rndnr. 5; *Schwarzenbach,* Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A. Bern 1975 S. 186; sinngemäss auch Ernst *Blumenstein,* System des Steuerrechts, 2. A. Zürich 1951 S. 1–3, im wesentlichen übernommen in der 3., von Irene Blumenstein überarbeiteten A. 1971 S. 1–3.

bau" des Abgabenrechts. Das „System öffentlicher Abgaben" ist in der Tat brüchig geworden. Die vermeintliche Harmonie des Dreiklangs „Steuer, Gebühr, Vorzugslast" [14] ist von kaum mehr überhörbaren Missklängen durchsetzt.
Das 1. Kapitel der Arbeit gilt deshalb dem Bemühen, Schwachstellen des Abgabenrechts aufzudecken und gesicherte Erkenntnisse herauszustellen sowie dem Versuch, verbleibende Lücken zu schliessen. In diesem Kapitel werden die herkömmlichen Typen der öffentlichen Abgaben kurz umrissen. Das ist eine unerlässliche Voraussetzung, um das Neue, Besondere der Sonderabgaben zu erkennen. Das Andersartige erhellt erst aus einer Gegenüberstellung zum Herkömmlichen.
Das 2. Kapitel ist den Sonderabgaben gewidmet, dem ersten und eigentlichen Schwerpunkt dieser Arbeit. Dabei bietet sich Gelegenheit, einige Sonderabgaben – Vollständigkeit ist nicht angestrebt – vorzustellen, die schon seit geraumer Zeit zum ordentlichen Bestand des Bundesrechts gehören. Ihnen hat bisher – soviel ich sehe – nur Rudolf *Probst* im Aufsatz: „Abgaben zur Lenkung der Wirtschaft" [15] eingehend Aufmerksamkeit geschenkt. Diese Darstellung wird ergänzt durch Hinweise auf neuere Erscheinungsformen besonderer öffentlich-rechtlicher Geldleistungspflichten, die zum Teil Recht geworden sind, zum Teil (noch) im Stadium abgabepolitischer Diskussion stecken. Daran anschliessend folgt der Versuch, diese verschiedensten Sonderabgaben nach rechtsdogmatischen Gesichtspunkten zu ordnen, um schliesslich alle Kategorien öffentlich-rechtlicher Abgaben in einer tabellarischen Übersicht zusammenzufassen.

2. Sonderabgaben und Rechtsgleichheit

Sonderabgaben belasten aller Regel nach nur einen kleinen Kreis besonders „Auserwählter". Sie stehen damit in einem besonderen Spannungsverhältnis zum in Art. 4 der Bundesverfassung niedergelegten Grundsatz der Rechtsgleichheit. Dieser Problemkreis bildet den Gegenstand des 3. Kapitels.
Eine Prüfung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Auferlegung von Sonderabgaben unter diesem (einen) grundrechtlichen Aspekt kann im Rahmen dieser Arbeit allerdings nicht in voller Breite aufgenommen werden. Das Interesse gilt deshalb nur zwei besonders wichtigen und auch aktuellen Ausschnitten aus dem weitgespannten Problemkreis:

a) Zum Einen ist dem möglicherweise aufschlussreichen Gedankengang näher nachzugehen, ob bei einigen Sonderabgaben die Auferlegung von Geldleistungs-

14 Titel eines Aufsatzes von *Zaugg,* in: Zbl. *74*/1973 S. 217 ff. von der Redaktion des Zbl. vorgestellt als neue Behandlung des Aufsatzes von *Im Hof,* Beitrag, Gebühr, Steuer und ihre Unterscheidung, in: Zbl. 52/1951 S. 393 ff.
15 In: ASA 30 (1961/62) S. 417 ff.

pflichten im Lichte von Art. 4 der Bundesverfassung gesehen nicht nur zulässig, sondern geradezu geboten ist.[16] In dieser *positiven Gestaltungskraft des Gleichheitssatzes* sieht Deltev Christian *Dicke*[17] – auf das bundesdeutsche Abgabenrecht bezogen – das entscheidende Abgrenzungskriterium zwischen den „Zwecksteuern"[18] (sie müssen vor dem Gleichheitssatz gerechtfertigt werden) auf der einen, den „Ausgleichsabgaben"[19] (ihre Auferlegung ist gefordert) auf der andern Seite.

b) Zum Andern ist auf eine hie und da anzutreffende verhängisvolle Folge bei der Überprüfung von Sonderabgaben unter dem Aspekt der Rechtsgleichheit aufmerksam zu machen. Verhängisvoll dann, wenn das Neuartige und Besondere der in Frage stehenden Geldleistungspflicht nicht erkannt wird und die Abgabe *vor* der verfassungsrechtlichen Prüfung (vorschnell) einer herkömmlichen Abgabekategorie zugeordnet wird, um dann im Anschluss an diese begriffliche Qualifikation Rügen einer Grundrechtsverletzung mit Argumenten zu begegnen, die aus dem zuvor festgelegten Abgabenbegriff (zumeist „Steuer") deduziert werden. Dieses Vorgehen führt zwangsläufig auf eine falsche Fährte. Es zeigt deutlich auf, dass ein Festklammern am vermeintlich geschlossenen Kreis öffentlicher Abgaben eine sachgerechte Überprüfung der Gesetzgebung am Massstab rechtsgleicher Behandlung aller Bürger nicht (mehr) ermöglicht.

3. Sonderabgaben und Kompetenzausscheidung Bund – Kantone

Das dritte Ziel der Arbeit ist wohl das aktuellste. Es geht um die Frage, unter welchen Voraussetzungen (und ob überhaupt) der Bundesgesetzgeber kraft blosser Sachkompetenzen abgaberechtliche Regelungen erlassen darf. In diesem kompetenzrechtlichen Zusammenhang entfaltet die Frage nach dem *Steuerbegriff* eigent-

16 Dieser Gedanke klingt auch an bei *Wirth,* Die Grundlagen und Ausgestaltung der Mehrwertabschöpfung, Zürich 1976, sowie in der Rezension dieser Arbeit von A. K. (Alfred *Kuttler*) in: Zbl. 78/1977 S. 47 f.

17 Im Aufsatz: Die wesentlichsten Elemente der milchwirtschaftlichen Marktordnung und ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit, DöV *21*/1968 S. 163 ff./168 und 170.

18 Zur Bezeichnung „Zwecksteuer" siehe hinten S. 78 ff.

19 Die Bezeichnung „Ausgleichsabgabe" ist im bundesdeutschen Schrifttum Taufakt für recht unterschiedliche besondere „wirtschaftsrechtliche Abgaben". Grundlegend dazu: Volkmar *Götz,* Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben, in: AöR 85/1960 S. 200 ff.; vgl. ferner *Eberlein,* Die Ausgleichsabgabe, Diss. Mainz 1975. Für Österreich s. *Hengstschläger,* Ausgleichsabgaben als spezifisches Instrument der Wirtschaftslenkung, *in:* Österreichische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 1974 S. 68 ff. Im schweizerischen Schrifttum greifen diese Bezeichnung auf: *Imboden/Rhinow,* Verwaltungsrechtsprechung II S. 755, *Marti* Hans, Wirtschaftsfreiheit 2. A. S. 174, *Weber,* Die schweizerische Aussenhandelsgesetzgebung, Zürich 1975 S. 270 f. – Vgl. hinten S. 136 ff.

liche verfassungsrechtliche Relevanz. Nach übereinstimmender Lehre zu unserem Bundesstaatsrecht gilt: Der Bund bedarf für jede (neue) „Steuer" eine besondere, ausdrückliche Verfassungsgrundlage.[20] „Die Befugnis zur Erhebung einer neuen Bundessteuer kann. . . nicht stillschweigend in einer Zuständigkeitsbestimmung der BV für eine bestimmte Materie enthalten sein . . ."[21] Insoweit besteht Klarheit. Unklar ist nur(!), was in diesem Funktionszusammenhang unter einer „Steuer" zu verstehen ist und unter der Herrschaft der geltenden Bundesverfassung verstanden werden muss. Oder, aus der heute und jetzt im Brennpunkt des Interesses stehenden Sicht des Bundesgesetzgebers aus gesehen formuliert: Was qualifiziert eine Sonderabgabe zu Recht als *Nicht*-Steuer?[22]

Diesem Problemkreis gilt das vierte und letzte Kapitel dieser Arbeit. Dabei werden die im schweizerischen Schrifttum vorgeschlagenen Lösungsansätze[23], die Meinungsäusserung der Eidg. Justizabteilung (vorab zur Verfassungskonformität agrarrechtlicher Sonderabgaben)[24] sowie der Lösungsvorschlag der Expertenkommission für die Totalrevision der Bundesverfassung diskutiert und anschliessend der Versuch unternommen, die kompetenzabgrenzende Linie dort zu ziehen, wo sie nach Meinung des Verfassers verlaufen muss.

20 *Blumenstein,* System S. 3; *ders.* Steuerrecht I S. 66; *Hangartner,* S. 78; *Höhn,* S. 9 Rndnr. 2; Thomas *Fleiner,* Gutachten (Anm. 7) 306; *Imboden,* in Mélanges Bridel S. 259; *Imboden/Rhinow* II S. 756; *Marti,* Die Wirtschaftsfreiheit der Schweiz. Bundesverfassung, Bern 1976 S. 181 Rndnr. 348; *Zaugg,* in: Zbl. 74/1973 S. 223; *Zuppinger,* Zbl. 75/1974 S. 201 und 205 f.

21 *Huber* in einem Gutachten vom 26. Mai 1954, zit. aus: VPB 24/1954 Nr. 7 S. 34.

22 Zu dieser Fragestellung drängt die „abgabepolitische Zwangslage" im Bundesstaat Schweiz. In der Bundesrepublik Deutschland lautet demgegenüber die Frage für den dortigen Bundesgesetzgeber: Wann ist eine Abgabe noch eine „Steuer" im Sinne des Art. 105 GG.

23 Thomas *Fleiner,* im Gutachten zum Vorentwurf eines BG über den Umweltschutz, zit. in Anm. 7 und *Vallender,* Die Kompetenz zur Erhebung von Kausalabgaben und Lenkungssteuern, Vortrag, gehalten im Rahmen des Seminars vom 21./22. Oktober an der Hochschule St. Gallen (Anm. 3).

24 Grundlegend: VPB *33*/1966–1967 Nr. 95 S. 149 ff.

§ 2 Abgrenzung der Arbeit

Der mit den drei Zielsetzungen der Arbeit schon weit gespannte Bogen umfasst bei weitem nicht alle (ungelösten) Rechtsprobleme, die „Sonderabgaben" aufwerfen. Auf wenige wesentliche Problemkreise soll hier kurz hingewiesen werden, wenn auch nur in der Absicht, ihre Behandlung im Rahmen dieser Arbeit von vornherein auszuklammern.

1. Sozialversicherungsrecht

Eigentlich gehörten auch die „Sozialversicherungsbeiträge" zu den hier vorläufig mit „Sonderabgaben" bezeichneten besonderen öffentlich-rechtlichen Geldleistungspflichten. Denn auch sie sind den herkömmlichen Abgabetypen „entwachsen". Josef *Isensee* bezeichnet die Sozialversicherungsbeiträge mit „Solidarlasten",[1] deren Eigenart „auf der Verknüpfung der versicherungstechnischen Äquivalenz mit dem Solidarausgleich (beruhe)".[2]
Diese „Solidarlasten" bilden ein durchaus eigenständiges abgabenrechtliches Subsystem, verknüpft durch die gemeinsame Klammer der Solidarität. Die *Grenzen* des Solidarausgleichs, die Grenzen der „Umverteilung durch Sozialversicherungsbeiträge"[3], sind freilich noch nicht klar abgesteckt. Sind in der subjektiven Meinung des Betrachters diese Grenzen überschritten, heisst es zumeist, die Sozialversicherungsbeiträge hätten „teilweise Fiskalcharakter"[4] oder seien „Sondersteuern"[5]. Die wachsende Bedeutung der Sozialversicherungsbeiträge und die zunehmende Strapazierung des „Versicherungs"-Gedankens geben in der Tat zur Befürchtung Anlass, ob hier nicht „die Wurzel zu einer zweiten apokryphen Steuerverfassung" (Peter *Selmer*[6]) gelegt wird. Oder in der Formulierung von Silvio *Borner*[7]: „Wir sollten langsam erkennen, dass unsere Lohnprozente immer weniger mit ‚Versicherungsprämien' zu tun haben als vielmehr mit einer proportionalen Lohnsteuer ohne

1 *Isensee*, Umverteilung durch Sozialversicherungsbeiträge; Schriften zum Öffentl. Recht, Band 224, Berlin 1973, S. 41.
2 A. a. O. S. 42.
3 Titel der Studie von *Isensee* (Anm. 1).
4 So *Ebner,* Die Finanzpolitik am Scheideweg, Schriftenreihe des Vorortes, Nr. 9, o. Jahr (erschienen Frühjahr 1977) S. 17.
5 So NR. Otto *Fischer,* in der Debatte um die 9. AHV-Revision Amtl. Bull NR. 1977 S. 219.
6 *In:* Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht (zit. § 1 Anm. 10) S. 183.
7 In: Kritische, ketzerische Fragen, NZ-Forum, National-Zeitung Nr. 283 vom 11. Sept. 1976, S. 11.

Sozialabzug, die für immer mehr Haushalte zur wichtigsten und grössten Steuer wird."
Damit sind nur die hauptsächlichsten Gefahren und Probleme signalisiert, die es noch zu bewältigen gilt. Ihrer kann sich diese Arbeit nicht annehmen.

2. Sonderabgaben und Eigentumsgarantie

Es wäre auch verlockend, die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Erhebung von Sonderabgaben am Grundrecht der Eigentumsgarantie, Art. 22ter der Bundesverfassung, zu überprüfen. Indes: Der Gedanke, dass die Eigentumsgarantie auch Schranke öffentlich-rechtlicher Geldleistungspflichten sein könnte, „steckt noch immer gleichsam im Versuchsstadium der Doktrin".[8] Der „beinahe durchwegs anerkannte(n) Satz, wonach öffentlich-rechtliche Geldleistungspflichten die Eigentumsgarantie nicht zu berühren vermögen"[9], bleibt noch immer eine der „Merkwürdigkeiten"[10] der gegenwärtigen Lehre und Praxis.
Dieser „Merkwürdigkeit" auf den Grund zu gehen sprengt den Rahmen dieser Arbeit. Dies umso mehr, als nicht einmal für die wichtigste aller Geldleistungspflichten die Steuer, ausgemacht ist, „worin das abgabenfeste Schutzgut der Eigentumsgarantie"[11] überhaupt besteht und bestehen könnte. Das Bundesgericht hat die Frage bisher offen gelassen. Es sieht, wenn überhaupt, „höchstens ein(en) Schutz vor sogenannter konfiskatorischer Besteuerung"[12], markiert mithin nur äusserste Grenzen.

3. Sonderabgaben und Handels- und Gewerbefreiheit

Auch eine Prüfung der Sonderabgaben am Grundrecht der Handels- und Gewerbefreiheit, Art. 31 der Bundesverfassung, verlangte ein erhebliches Mass an „dogmatischer Aufbereitung", die im Rahmen dieser Arbeit nicht geleistet werden kann.

8 Hans *Huber,* Berner Kommentar, Einleitungsartikel zum ZGB, Bern 1966, N. 231 zu Art. 6 ZGB, S. 561.
9 *Saladin,* Grundrechte im Wandel, Bern 1970, S. 109.
10 *Saladin,* a. a. O.
11 *Isensee,* a. a. O. (Anm. 1) S. 68.
12 BGE 99 (1973) Ia 649; vgl. auch BGE 102 Ia 9: „Bei öffentlichen Abgaben (in casu: Ersatzabgabe) käme die Anrufung der Eigentumsgarantie zum vornherein nur bei einer geradezu *konfiskatorischen* Besteuerung in Frage." — Die Rüge, eine Abgabe (in casu: Besitzes- oder Objektssteuer) sei *prohibitiv,* hält das Bundesgericht für unbehelflich. „Das Verbot der sog. Prohibitivsteuern bezieht sich nur auf die eigentlichen Gewerbesteuern. . ." (BGE 101 (1975) Ia 187 Erw. 3, mit Hinweisen auf *Aubert,* S. 692 ff. insb. Ziff. 1945, 1948; *Burckhardt,* Kommentar S. 247 ff., und *Blumenstein,* System S. 164). Vgl. ferner BGE 102 (1976) Ia 227 Erw. 3b. Aus der älteren Judikatur etwa BGE 48 (1922) I 610.

1. Kapitel:
Allgemeine abgaberechtliche Grundlagen

§ 3 Begriffliche Grundlagen

Der Weg zur Erfassung der Rechtsnatur der hier vorderhand mit „Sonderabgaben" bezeichneten öffentlich-rechtlichen Geldleistungspflichten muss von *klargestellten Grundbegriffen* aus angegangen werden.[1] Sind die Begriffe, an denen angeknüpft und von denen aus argumentiert wird, verschwommen, sind es zwangsläufig auch die auf ihnen aufbauenden und (vermeintlich) weiterführenden Gedanken.

Unsere Aufmerksamkeit gilt zuallererst dem grundlegenden Begriff der *„öffentlichen Abgaben"* und seiner Abgrenzung gegenüber andern öffentlich-rechtlichen Geldleistungspflichten (1.). Uns interessiert dabei in erster Linie die Frage, ob die Bezeichnung „öffentliche Abgabe" heute und jetzt überhaupt noch eigenständige Bedeutung hat. Wenn ja, ist es wichtig und unerlässlich zu wissen, worin denn das Gemeinsame und Verbindende aller öffentlichen Abgaben gegenüber den übrigen öffentlich-rechtlichen Geldleistungspflichten besteht.

Diese Erörterungen zum Abgabenbegriff sind unabweisbare Voraussetzung für das Verständnis der im schweizerischen Schrifttum gängigen Zweiteilung aller öffentlichen Abgaben in *„Steuern"* einerseits und *„Kausalabgaben"* anderseits (2.). Es versteht sich von selbst, dass diese Zweiteilung einen *einheitlich verstandenen Oberbegriff* voraussetzt. Ist dieser Oberbegriff, heute und jetzt beurteilt, fragwürdig, darf die Zweiteilung und das dieser zugrundeliegende Abgrenzungskriterium nicht unbesehener Anknüpfungspunkt für die Beurteilung neuerer Erscheinungsformen öffentlich-rechtlicher Geldleistungspflichten sein; und erst recht nicht für solche Geldleistungspflichten, die gar nicht unter den Oberbegriff „öffentliche Abgaben" fallen. Beides kommt vor.

1 Ich höre damit einen Ruf von Dieter *Wilke:* „Da im terminologischen Bereich . . . eine gewisse Beliebigkeit herrscht, ist es niemandem verwehrt, öffentlich-rechtliche Geldleistungen und Abgaben gleichzusetzen und beide Bezeichnungen synonym zu verwenden. Geschieht dies, kann gegen den Satz: ‚Alle öffentlich-rechtlichen Geldleistungen sind Abgaben' nichts eingewandt werden. Es wäre auch unbedenklich, wenn im Rahmen finanzrechtlicher Erörterungen jeweils klar gesagt würde, von welchen Grundlagen ausgegangen wird. Leider wird diese Bedingung nicht immer erfüllt, so dass der Verwirrung Tür und Tor geöffnet sind . . ." (Gebührenrecht und Grundgesetz, München 1973, S. 11).

1. Öffentliche Abgaben – öffentlich-rechtliche Geldleistungspflichten

a) Zum gesicherten Bestand der abgaberechtlichen Doktrin zählt folgender erster Schritt zur inhaltlichen Fixierung des Begriffes „öffentliche Abgaben": Öffentliche Abgaben sind hoheitlich auferlegte, in Geld zu entrichtende Leistungspflichten, kurz öffentlich-rechtliche Geldleistungspflichten. Das gilt fraglos für *alle* öffentlichen Abgaben. Insoweit ist man sich einig. Die Meinungen gehen erst bei der Frage auseinander, ob sich die Begriffsbestimmung der öffentlichen Abgaben in diesem ersten Schritt bereits erschöpft, oder ob in einem zweiten Schritt durch die Hervorhebung zusätzlicher gemeinsamer Merkmale der Abgabenbegriff weiter eingeschränkt werden kann (oder soll). Je nach dem wird der Kreis aller unter der Bezeichnung „öffentliche Abgaben" zusammengefassten Geldleistungspflichten grösser oder kleiner, das Prüfungsfeld von vornherein weiter oder enger.[2]
Im einschlägigen *schweizerischen Schrifttum* geht das Verständnis des Begriffes „öffentliche Abgaben" in drei Richtungen:

aa) Eine Lehrmeinung, n. a. vertreten von Ernst *Blumenstein* und Erwin *Ruck*, scheint den Begriff der öffentlichen Abgaben weit und zweckoffen zu verstehen. Nach dieser Auffassung sind öffentliche Abgaben „Geldleistungen, die der Staat oder ein von ihm dazu ermächtigtes Gemeinwesen kraft seiner Gebietshoheit von den dieser unterworfenen wirtschaftlichen Individuen fordert" (*Blumenstein*[3]). Erwin *Ruck* formuliert kürzer: „Die öffentlichen Abgaben sind obrigkeitlich auferlegte hoheitliche Geldleistungen."[4]
Diese Begriffsumschreibungen erwecken – zumindest auf den ersten Blick – den Anschein, hier werde lediglich ein anderes Wort für die etwas schwerfällige Bezeichnung „öffentlich-rechtliche Geldleistungspflichten" vorgestellt.

bb) Eine andere Gruppe von Autoren sieht ein weiteres gemeinsames Merkmal aller öffentlichen Abgaben darin, dass es Geldleistungspflichten seien, die „das Gemeinwesen von seinen Bürgern zur Deckung des öffentlichen Finanzbedarfes bezieht" (Hans Rudolf *Schwarzenbach*[5]). Diese Lehrmeinung geht offensichtlich auf Fritz *Fleiner* („Öffentliche Abgaben sind Geldleistungen, die der Staat oder ein anderer öffentlich-rechtlicher Verband den Bürgern zur Deckung / des Finanzbedarfs einseitig auferlegt"[6]) und Walter *Jellinek* (Öffentliche Abgaben sind „alle einmaligen oder laufenden Geldleistungen, die kraft der öffentlichen Gewalt zur

2 Vgl. dazu und zum folgenden Wilke, a. a. O. (Anm. 1) S. 6 ff.
3 In: System des Steuerrechts, Band I, Zürich 1945, S. 1; insofern unverändert in der 3., von Irene *Blumenstein* bearbeiteten A., Bern 1971, S. 1.
4 In: Schweizerisches Verwaltungsrecht, I. Band, Zürich 1951 3. A., S. 153.
5 In: Grundzüge des allgemeinen Verwaltungsrechtes, 6. A., Bern 1975, S. 185.
6 In: Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 2. Neudruck der 8. A., Tübingen 1928, Aalen 1963, S. 419/420.

Erzielung von Einkünften für ein öffentlich-rechtliches Gemeinwesen auferlegt sind"[7]) zurück. Das ist wohl der Grund, weshalb Aldo *Zaugg* diese Begriffsbestimmung als die „klassische" bezeichnet.[8] Im schweizerischen Schrifttum verwenden diesen Abgabenbegriff neben Schwarzenbach insbesondere Martin *Lendi*[9] (unter Hinweis auf die zit. Definition von Fleiner) und Klaus A. *Vallender*[10] (unter Hinweis auf die zit. Definition von Jellinek).
Hier wird offensichtlich der Abgabenbegriff durch das *Zweckmerkmal* „. . . zur Erzielung von Einkünften . . . auferlegt" gegenüber anderen öffentlich-rechtlichen Geldleistungspflichten abgegrenzt und gewinnt damit *eigenständige Bedeutung.*

cc) Eine dritte Richtung schliesslich bleibt im Unbestimmten, verharrt in einer indifferenten Mittelposition. So dienen öffentliche Abgaben nach Ernst *Höhn* „vorwiegend" (oder: „in der Regel") „fiskalischen Zwecken, der Bestreitung der Ausgaben".[11] Oder man schliesst sich der „klassischen" Begriffsumschreibung an, ergänzt diese Definition aber sogleich mit dem Hinweis, dass „im Lichte des modernen Wirtschaftsrechts. . . die Besteuerung – unabhängig vom Finanzbedarf des Gemeinwesens – die Lenkung der Wirtschaft bezwecken (könne)" (Aldo *Zaugg*[12]).
In Anbetracht dieser verschiedenen Definitonen des Oberbegriffes „öffentliche Abgaben" lässt sich der Meinungsstand in Anlehnung an Dieter *Wilke*[13] durch die Umkehrung des (wahren) Satzes: „Alle öffentlichen Abgaben sind öffentlich-rechtliche Geldleistungspflichten" ausdrücken. Bei der einen Gruppe von Autoren gilt (scheinbar) die Umkehrung, muss es mithin heissen: „*Alle* öffentlich-rechtlichen Geldleistungspflichten sind öffentliche Abgaben", während bei den andern diese Umkehrung nicht gilt. Hier muss es vielmehr heissen: „*Einige* öffentlich-rechtliche Geldleistungen sind öffentliche Abgaben." Die Autoren der dritten Gruppe schliesslich können weder dem einen noch dem andern Satz zugeordnet werden.

b) Es ist nun allerdings mehr als „eine gewisse Beliebigkeit . . . im terminologischen Bereich" (Dieter Wilke[14]), ob dieser oder jener Grundbegriff zum Ausgangspunkt abgaberechtlicher Erörterungen gewählt wird.

7 In: Verwaltungsrecht, 3. A., Offenbach 1948, S. 386.
8 In: Steuer, Gebühr, Vorzugslast, Zbl. 74/1973 S. 217.
9 In: Planungsrecht und Eigentum, ZSR 95/1976 II. Halbband S. 196.
10 In: Grundzüge des Kausalabgabenrechts, Bern und Stuttgart 1976, S. 30.
11 In: Steuerrecht, 2. A. Bern u. Stuttgart 1975, S. 1 Rndnr. 4; das in Klammer gesetzte Zitat in: Einführungsreferat zum Seminar vom 21./22. Oktober 1976 an der HSG, vgl. Anm. 3 § 1).
12 In: Steuer, Gebühr, Vorzugslast, Zbl. 74/1973 S. 217.
13 In: Gebührenrecht und Grundgesetz, München 1973, S. 11.
14 A. a. O. (Anm. 13) S. 11.

aa) Wer seinen Erörterungen den *engen* Abgabenbegriff im Sinne Fleiners oder Jellineks zugrunde legt, wer sich also nur jenen Geldleistungen zuwendet, die „nicht nur tatsächlich Einnahmen bringen, sondern (bei denen) die *Vermehrung des öffentlichen Vermögens auch ihr Zweck ist*" (Walter *Jellinek* [15]), klammert bereits *a limine* alle übrigen öffentlich-rechtlichen Geldleistungspflichten, die nicht fiskalische Zwecke verfolgen, aus der Betrachtung aus. Er unterstellt überdies, dass die *Zwecksetzung* taugliches und hinlänglich bestimmbares Kriterium zur Abgrenzung der öffentlichen Abgaben von allen übrigen öffentlich-rechtlichen Geldleistungspflichten ist.

Diese axiomatische Fixierung aller öffentlichen Abgaben auf einen fiskalischen Zweck macht diesen begrifflichen Ausgangspunkt *heute und jetzt fragwürdig*. Wer heute an der vordersten Front der abgaberechtlichen und -politischen Diskussion mitreden will, wer die in der Einleitung zu dieser Arbeit grob skizzierten abgaberechtlichen Tendenzen in seine Betrachtungen miteinbeziehen will, darf die heute so sehr umstrittene Zweckfrage nicht diskussionslos zum feststehenden unantastbaren Axiom erheben. Der Abgabenbegriff von Fritz Fleiner und Walter Jellinek ist ein *historischer Begriff*, der heute als Ausgangspunkt untauglich geworden ist. Es erstaunt deshalb auch nicht, dass dieses unhaltbar gewordene Begriffsverständnis der öffentlichen Abgaben überall dort, wo es immer noch zum Ausgangspunkt der Erörterungen auserkoren ist, gar nicht mehr konsequent durchgehalten werden kann. Dazu ein illustratives Beispiel:

Klaus A. *Vallender* wählt in seinem Buch „Grundzüge des Kausalabgabenrechts" [16], im Geleitwort von Ernst *Höhn* als „erste zeitgemässe Analyse der Rechtsprobleme im Zusammenhang mit den Kausalabgaben in der Schweiz" (S. 9) vorgestellt, den (engen) Abgabenbegriff von Walter Jellinek zum Ausgangspunkt (S. 30). Dieser Definition des relativen Gattungsbegriffes „öffentliche Abgaben" stellt Vallender die „Steuer"-definition von Ernst *Blumenstein* gegenüber (Die Steuer ist „eine Geldleistung, die das Gemeinwesen kraft seiner Gebietshoheit von den dieser unterworfenen Individuen nicht als Gegenleistung für eine von ihm vorgenommene Leistung, sondern ausschliesslich zur Deckung seines Finanzbedarfes oder zur Erreichung anderer Zwecke fordert" [17]). Aus dieser Gegenüberstellung löst Vallender die Frage, „was den Steuerbegriff im Verhältnis zum Begriff der öffentlichen Abgabe ‚konkreter'" mache (S. 31). Das gewonnene Resultat ist begriffslogisch unanfechtbar: Es kann nur das Merkmal „nicht als Gegenleistung für eine vom Gemeinwesen vorgenommene Leistung" sein (S. 31). Elegant wird dadurch die von Blumenstein in die Steuerdefinition miteinbezogene Formulierung „sondern ausschliesslich zur Deckung des Finanzbedarfs oder zur Erreichung anderer Zwecke" als „gänzlich überflüssig" (S. 31) weggelassen, „weil sie den Informationsgehalt. . . nicht vergrössert" (S. 31). Aus dieser

15 In: Verwaltungsrecht, Berlin 1928, S. 373.
16 Zit. Anm. 10.
17 Aus: Die Rechtsordnung der öffentlichen Finanzwirtschaft, S. 117.

begriffslogischen Operation gewinnt Vallender das (scheinbar) einzig entscheidende Kriterium zur Einteilung aller öffentlichen Abgaben: Gegenleistung des Staates; wenn nein: Steuer, wenn ja; Kausalabgabe (S. 33).
Vallender vergisst indes sehr schnell die von ihm selbst gesetzte Prämisse, auf der dieses Resultat aufbaut; die Behauptung nämlich, *gemeinsames* Merkmal aller öffentlichen Abgaben sei ihr Finanzierungszweck. So hält Vallender die Frage, „welchem Zweck die öffentlichen Abgaben überhaupt dienen" für „falsch gestellt" (S. 36). Denn, so gibt Vallender zu bedenken, „ein und dieselbe Abgabe kann zugleich mehrere Zwecke haben. . ." (S. 36). Wie verträgt sich diese, heute durchaus zutreffende Ansicht, mit dem Abgabenbegriff von Walter Jellinek? Von *diesem* begrifflichen Ausgangspunkt aus gesehen ist es schlechterdings eine unzulässige thematische Erweiterung, wenn Vallender spezifisch zu Lenkungszwecken konzipierte Abgaben kurzerhand zu den öffentlichen Abgaben schlägt und in seine Erörterungen miteinbezieht (vgl. z. B. S. 188 ff.). Selbst bei den „Ersatzabgaben" ist es zumindest nicht zweifelsfrei, ob sie wirklich „zur Erzielung von Einkünften" auferlegt werden.

Dieses Beispiel zeigt wohl deutlich genug, dass man heute und jetzt die *Zweckproblematik* öffentlich-rechtlicher Geldleistungspflichten nicht so einfach beiseite schieben darf. Damit soll indes nicht gesagt sein, das von Klaus A. *Vallender* gefundene formale Kriterium zur Einteilung aller öffentlich-rechtlichen Abgaben in zwei Gruppen sei notwendigerweise falsch, sondern nur, dass es aus einer unhaltbaren Prämisse begriffslogisch deduziert nicht gefunden werden kann.

bb) Wer demgegenüber seinen Erörterungen den (scheinbar) *weiten und zweckoffenen* Abgabenbegriff im Sinne von Ruck oder Ernst Blumenstein zugrunde legt, verbaut sich nicht von vornherein den Weg, auch nicht fiskalisch motivierte Geldleistungspflichten in seine Betrachtungen miteinzubeziehen. *Dieser* Ausgangspunkt erscheint deshalb, aus der Sicht der gegenwärtig anstehenden abgaberechtlichen Probleme beurteilt, wesentlich aktueller. Allein, der Schein trügt.
Erwin *Ruck* kann mit seiner Definition des Abgabenbegriffes („Die öffentlichen Abgaben sind obrigkeitlich auferlegte hoheitliche Geldleistungen"[18]) nicht beim Wort genommen werden. Ruck zählt nur Steuern, Gebühren, Beiträge und Monopolpreise zu den öffentlichen Abgaben.[19] Natürlich sind das „obrigkeitlich auferlegte Geldleistungen". Das aber sind ohne jeden Zweifel auch Geldstrafen. Rucks Definition ist offensichtlich unvollständig. „Das sachlich Gemeinte (bleibt) hinter der weiten sprachlichen Fassung (zurück)".[20] Was wirklich materieller Inhalt des Oberbegriffes „öffentliche Abgaben" ist, bleibt unklar, Ruck mithin kein „Zeuge" eines weiten, zweckneutralen Abgabenbegriffes.

18 Vgl. vorn S. 20 mit Anm. 4.
19 *Ruck,* a. a. O. (Anm. 4) S. 153.
20 *Wilke,* a. a. O. (Anm. 1) S. 11.

Wesentlich schwieriger liegt der Fall beim Abgabenbegriff von Ernst *Blumenstein*. Hier drängt sich längeres Verweilen auf, weil Blumenstein das schweizerische Abgabenrecht wohl am meisten und am nachhaltigsten beeinflusst hat.

In Ernst *Blumensteins* Buch: „Schweizerisches Steuerrecht" [21], erschienen im Jahre 1926, ist der Begriff „öffentliche Abgaben" noch unklar. Hier ist der *Steuerbegriff* Ausgangspunkt der Überlegungen: „Steuer im Rechtssinn ist eine Geldleistung, die der Staat oder ein durch ihn dazu ermächtigtes, öffentliches Gemeinwesen kraft seiner Gebietshoheit von den der letzteren unterworfenen wirtschaftlichen Individuen zur Deckung des Finanzbedarfes erhebt" (S. 1 mit Hinweisen auf O. Mayer, Fleiner, Fuisting, Schäffle u. a.). Anschliessend an diese Begriffsbestimmung zählt Blumenstein die einzelnen begriffsbestimmenden Merkmale der „Steuer" auf: „Gebietshoheit" als Ausgangspunkt (S. 1); daraus folge, dass nur der *Staat* Steuern erheben dürfe (S. 2); „die Begründung der Steuerforderung lieg(e) im *Finanzbedarf* des Gemeinwesens" (S. 2); gleichwohl sei die „Verwendungsart, wie überhaupt die fiskalische Zweckbestimmung" nicht „unbedingt notwendig(es), sondern nur . . . gebräuchlich(es)" Begriffsmerkmal der Steuer (S. 3); schliesslich würden Steuern „in der Form von *Geldleistungen*" erhoben (S. 3). Unter dem Titel: „Die Stellung der Steuer im System der öffentlichen Abgaben" heisst es dann: „Die soeben aufgezählten Merkmale *sind nicht alle für die Steuer allein* [22] charakteristisch. Neben ihr erhebt das Gemeinwesen kraft seiner Gebietshoheit von den dieser unterworfenen Individuen auch noch andere Geldleistungen. Diese stellen zusammen mit der Steuer die *öffentlichen Abgaben* dar" (S. 4). – Blumenstein lässt nun allerdings offen, welches (oder welche) Merkmal(e) *allein* für die Steuer charakteristisch ist (sind). Deshalb lässt sich auch die Frage nicht schlüssig beantworten, welche der für die Steuer begriffsbestimmenden Merkmale *auch* für den Abgabenbegriff wesentlich sind. Jedenfalls kann auf der Grundlage *dieser* Äusserungen Blumensteins nicht mit Sicherheit gesagt werden, ob Blumenstein neben dem Umstand, dass alle öffentlichen Abgaben vom Gemeinwesen „kraft seiner Gebietshoheit" auferlegt werden, noch *andere* – und wenn ja, welche – Merkmale für den Oberbegriff „öffentliche Abgaben" für begriffswesentlich hält.

Scheinbar deutlicher ist der Begriff „öffentliche Abgaben" in dem im Jahre 1945 erschienenen Buch von Ernst *Blumenstein*: „System des Steuerrechts". [23] Hier lesen wir in den ersten Zeilen der „Einleitung": „Die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Finanzmittel schöpft das öffentliche Gemeinwesen (Staat, Bezirk, Kreis, Gemeinde) aus drei Quellen, nämlich aus seinen privatwirtschaftlichen Einkünften (Erträgnisse des eigenen Vermögens, eigener gewerblicher Betriebe und

21 „Schweizerisches Steuerrecht", I. Halbband, Tübingen 1926; die folgenden, im Text in Klammer gesetzten Fundstellen beziehen sich auf diese Ausgabe; das Kursiv gesetzte ist bei Blumenstein hervorgehoben; siehe aber Anm. 22).

22 Von mir hervorgehoben.

23 „System des Steuerrechts", Band I, Zürich 1945; die in Klammer gesetzten Fundstellen beziehen sich auf diese Ausgabe; das Kursiv gesetzte ist bei Blumenstein hervorgehoben.

Beteiligungen an den gemischt-wirtschaftlichen Unternehmungen), aus den von ihm vollstreckten Geldstrafen und aus den öffentlichen Abgaben" (S. 1). Dieses Zitat erweckt doch ganz offensichtlich den Anschein, für Ernst Blumenstein seien *alle* öffentlich-rechtlichen Geldleistungspflichten mit Ausnahme der Geldstrafen öffentliche Abgaben. Diese Ausgrenzungsfunktion der Geldstrafen übernimmt in Blumensteins Umschreibung des Begriffes „öffentliche Abgaben" (:*„Öffentliche Abgaben* sind Geldleistungen, die der Staat oder ein von ihm dazu ermächtigtes Gemeinwesen kraft seiner Gebietshoheit von den dieser unterworfenen wirtschaftlichen Individuen fordert"; S. 1) wohl das Adjektiv „wirtschaftlich". Ob öffentliche Abgaben zur Deckung des Finanzbedarfes des Gemeinwesens *bestimmt* und *deswegen* auferlegt werden, ist für Blumenstein – im Unterschied zu Fritz Fleiner und Walter Jellinek [24] – offenbar irrelevant. Von Bedeutung erscheint lediglich, dass öffentliche Abgaben *ertragsrelevant* sind, mithin überhaupt zur Erfüllung der Staatsaufgaben *beitragen*. Dem materiellen Gehalt nach deckt sich das Begriffsverständnis der öffentlichen Abgaben von Blumenstein mit folgender Formulierung von Werner *Weber*: „. . .als öffentliche Abgaben (erscheinen) alle einmaligen oder laufenden Geldleistungen, die kraft der öffentlichen Gewalt für ein öffentlich-rechtliches Gemeinwesen auferlegt sind, mit Ausnahme der Straf- und Zwangsgelder." [25]
Im bedeutenden Beitrag von Ernst *Blumenstein* zum „Handbuch der Finanzwissenschaft" [26] unter dem Titel: „Die Rechtsordnung der öffentlichen Finanzwirtschaft" (S. 99 ff.) lesen wir dann allerdings: „Eine besondere Stellung im System der Verwaltung nimmt die Beschaffung der öffentlichen Finanzmittel ein. An sich stehen dem Gemeinwesen die gleichen wirtschaftlichen Mittel zu Gebot wie der Privatwirtschaft, nämlich Ertrag des eigenen Vermögens oder eigener gewerblicher Betriebe und Beteiligungen an gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen. Sie weisen keine andere rechtliche Struktur auf als die einer Privatperson zustehenden und unterliegen grundsätzlich wie diese der Privatrechtsordnung. Da sie aber regelmässig zur Bestreitung des öffentlichen Finanzbedarfes nicht ausreichen, müssen daneben zu *diesem Zweck* [27] weitere Finanzmittel bereitgestellt werden. Dies geschieht in der Weise, dass das Gemeinwesen die seiner Gebietshoheit unterworfenen Individuen [28] kraft öffentlichen Rechts zu besonderen Leistungen heranzieht. Rechtssystematisch werden diese unter der Bezeichnung *öffentliche Abgaben* [29] zusammengefasst" (S. 100). – Hier erscheint nun plötzlich die *finanzwirtschaftliche Zweckbestimmung* als den Abgabenbegriff konstituierendes Merkmal.

24 Vgl. vorn S. 20 f.
25 *In:* Die Dienst- und Leistungspflichten der Deutschen, Hamburg 1943, S. 82.
26 Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. A., herausgegeben von Wilhelm Gerloff und Fritz Neumark, Tübingen 1952, Band II.
27 Von mir hervorgehoben.
28 Nicht: „wirtschaftliche"(!); in diesem Kontext brauchen Geldstrafen überhaupt nicht mehr erwähnt zu werden.
29 Bei Blumenstein hervorgehoben.

Welche Erklärung bietet sich für diese doch wesentlich andere Herleitung des Abgabenbegriffs an? Wohl offensichtlich die, dass Blumenstein *seit eh und je* der Meinung gewesen sein musste, alle öffentlich-rechtlichen Geldleistungspflichten mit der einzigen Ausnahme der Geldstrafen bezweckten die Bereitstellung der für den Staat erforderlichen Finanzmittel. Tertium non datur. Am Erkenntnismaterial der *damals* bekannten Erscheinungsformen öffentlich-rechtlicher Geldleistungspflichten mag dieses Begriffsverständnis der „öffentlichen Abgaben" im wesentlichen durchaus zutreffend gewesen sein. Der (scheinbare) Unterschied im begrifflichen Verständnis der öffentlichen Abgaben zwischen Fleiner und Jellinek auf der einen, Blumenstein auf der andern Seite, besteht demnach gar nicht. Denn die Annahme liegt nun auf der Hand, dass Blumenstein die Definition des Begriffes „öffentliche Abgaben" von Fritz *Fleiner* (vgl. vorn S. 20) und von Walter *Jellinek* (vgl. vorn S. 20 und 22) dahin verstand, dass auch diese beiden hervorragenden Rechtslehrer *nur* Geldstrafen und dergleichen mit den Finanzzweckformeln „zur Deckung des Finanzbedarfs", bzw. „zur Erzielung von Einkünften", von ihrem Abgabenbegriff ausgeklammert wissen wollten. Aus den durchaus verschiedenen *sprachlichen* Umschreibungen des Abgabenbegriffes kann mithin nicht auf einen *sachlichen* Unterschied geschlossen werden. Blumensteins scheinbar offene und zweckneutrale Umschreibung des Abgabenbegriffs im „System des Steuerrechts" (vgl. vorn S. 20 und 24) muss offensichtlich *enger* verstanden werden, als es ihr Wortlaut an sich zuliesse. Mit andern Worten: Der Begriff „öffentliche Abgaben" im Sinne von Ernst Blumenstein muss in den historischen Bezugsrahmen hineingestellt werden, in dem er entstanden ist. Dieser Bezugsrahmen ist *heute* an allen Ecken und Enden aufgebrochen. Er darf nicht mehr länger das Gerüst bilden, an dem neuere Erscheinungsformen öffentlich-rechtlicher Geldleistungspflichten („nichtfiskalische Abgaben", „Lenkungsabgaben", „Ausgleichsabgaben", „Lenkungssteuern" und was der Taufakte noch mehr sind) gemessen und beurteilt werden. Vielmehr muss – wie Werner *Weber* schon im Jahre 1943 formulierte – der Abgabenbegriff „aus seiner historisch bedingten Begrenzung befreit werden".[30]

Wie eminent wichtig das nun herausgestellte nur historisch erklärbare Verständnis des Begriffes „öffentliche Abgaben" bei Ernst Blumenstein ist, wird sich zeigen beim Versuch einer Deutung und Erklärung der von Blumenstein erarbeiteten Zweiteilung *aller* öffentlichen Abgaben in „Kausalabgaben" und „Steuern". Diese Zweiteilung kann ja nur richtig verstanden werden, wenn der ihr zugrunde liegende Oberbegriff zutreffend erfasst wird. Muss dieser Oberbegriff in seinen historischen Bezugsrahmen hineingestellt werden, so müssen auch die Kriterien, die Blumenstein zu dieser Zweiteilung geführt haben, aus dieser historischen, heute überkommenen Sicht beurteilt werden. Es wäre ein Resultat des Zufalls, wenn *dieselben* Kriterien auch heute noch einer solchen Zweiteilung aller öffentlich-rechtlichen Geldleistungspflichten mit Ausnahme der Geldstrafen zugrunde gelegt werden könnten. Dazu ausführlicher unter 2.: Steuern – Kausalabgaben.

30 A. a. O. (Anm. 25) S. 82.

cc) Jene Autoren schliesslich, die den „klassischen", auf die Finanzierung der Staatsaufgaben zugeschnittenen Abgabenbegriff „aufweichen", indem sie der Finanzzweckformel in ihrer Begriffsumschreibung ein „vorwiegend" oder gar nur „in der Regel" (Ernst *Höhn*, vgl. vorn S. 21) voranstellen, sehen offensichtlich das Heranwachsen einer abgaberechtlichen „Grauzone". Mit dieser begrifflichen „Aufweichung" vergrössern sie den Kreis der „öffentlichen Abgaben" über seine herkömmliche Dimension. Damit ist ein Entscheid vorweggenommen: „Sonderabgaben" werden zu „öffentlichen Abgaben".
Dem ist an sich nichts entgegenzuhalten; jedenfalls solange nicht, als das Bewusstsein für diese begriffliche Erweiterung wach bleibt. Fragwürdig wird dieses Vorgehen aber, wenn die Loslösung des Abgabenbegriffes aus seiner historischen Begrenztheit vergessen wird, wenn neue, bisher unbekannte Erscheinungsformen öffentlich-rechtlicher Geldleistungspflichten kurzerhand einer herkömmlichen Abgabeart zugeordnet werden und diese Zuordnung – hier liegt der springende Punkt – anhand der Zweiteilung aller öffentlichen Abgaben im Sinne von Ernst Blumenstein vorgenommen wird. Diese Zweiteilung hat – wie aufgezeigt – einen *andern* Abgabenbegriff zur Grundlage. Es ist heute und jetzt an der Zeit, die Vorstellung eines geschlossenen Kreises der öffentlichen Abgaben endgültig zu begraben.

c) Alle diese Erwägungen lassen es als geraten erscheinen, für *diese Arbeit* als begrifflichen *Ausgangspunkt* einen *zweckneutralen Abgabenbegriff* zu wählen. Wir bezeichnen im folgenden jede öffentlich-rechtliche Geldleistungspflicht – ungeachtet ihrer Zwecksetzung – als öffentliche Abgabe, oder auch nur Abgabe. Um gleichwohl eine, wenn auch nur bescheidene, begriffliche Eigenständigkeit zu bewahren, klammern wir Strafgelder (Bussen) – fraglos öffentlich-rechtliche Geldleistungspflichten – aus dem Abgabenbegriff aus. Dabei genügt es freilich nicht mehr, diese Ausgrenzung mit dem besonderen, nicht auf die Erzielung von Einkünften für das Gemeinwesen gerichteten Zweck der Bussen zu begründen. Die Bussen sind, im Unterschied zu allen anderen öffentlich-rechtlichen Geldleistungspflichten „Sanktion für Unrecht", „Mittel der Ahndung begangenen, der Vergeltung vorwerfbaren Unrechts".[31]
Mit diesem zweckneutralen Oberbegriff der öffentlichen Abgaben wollen wir vermeiden, nichtfiskalische Geldleistungspflichten von vornherein und voreilig ausserhalb der herkömmlichen Abgaben anzusiedeln, als ein aliud aus dem Finanzrecht auszuklammern und den Vertretern der jeweils einschlägigen besonderen Rechtsgebiete wie Agrarrecht, Umweltschutz, Raumplanung zur näheren Untersuchung zu überlassen. Wir suchen nach Berührungspunkten, stellen den Zweck als Abgrenzungskriterium in Frage. Insofern ist der offene Abgabenbegriff *Ausgangspunkt*. Ob er auch *Resultat* bleibt, ist erst noch abzuklären.

31 *Papier,* Die finanzrechtlichen Gesetzesvorbehalte und das grundgesetzliche Demokratieprinzip, Berlin 1973, S. 86.

2. Steuern – Kausalabgaben

Die Zweiteilung aller herkömmlichen öffentlichen Abgaben in „Steuern" und „Kausalabgaben" ist eine *originäre Schöpfung* von Ernst *Blumenstein.*
Diese Zweiteilung soll im folgenden näher beleuchtet, ihr (historischer) Hintergrund aufgezeigt und anschliessend dargelegt werden, dass sie heute und jetzt jedenfalls dann nicht mehr Anknüpfungspunkt für die Einordnung neuerer Abgaben sein darf, wenn ihr die Sinngebung von Ernst Blumenstein zugrunde gelegt wird.
Wir haben schon erläutert, von welchem Oberbegriff der öffentlichen Abgaben Blumenstein offensichtlich ausgegangen sein muss. Jenes Resultat findet hier seine Bestätigung. Das wird besonders deutlich, wenn wir vorerst die Gedankengänge wiedergeben, die Otto *Mayer* zu seinem Steuerbegriff geführt haben. Aufschlussreich ist dieser Exkurs nicht nur, weil Otto Mayer eine der wichtigsten Quellen ist, aus denen Blumenstein seine Stuerdefinition und seine Abgrenzung der Steuern von andern Abgaben geschöpft hat (Blumenstein verweist im Buch: „Schweizerisches Steuerrecht" sowohl bei seiner Steuerdefinition als auch bei der Abgrenzung Steuer-Kausalabgaben jeweils an erster Stelle auf Otto *Mayer*[32]), sondern vorallem deshalb, weil Otto Mayer im Unterschied zu Blumenstein den Begriff der „öffentlichen Abgaben" überhaupt nicht verwendet, seinen Steuerbegriff mithin aus einer Abgrenzung gegenüber *allen* anderen öffentlich-rechtlichen Geldleistungspflichten gewinnen musste.

a) Otto *Mayer* erörtert den Steuerbegriff in seinem Buch: „Deutsches Verwaltungsrecht"[33] unter dem Abschnitt: „Die Finanzgewalt" (S. 315 ff.), die er versteht als „die öffentliche Gewalt, wenn sie sich ausschliesslich richtet auf die Staatseinnahmen" (S. 315). Die Finanzgewalt bilde in dieser Abgrenzung „das Seitenstück zu Polizeigewalt. Es wiederholen sich die Formen des Befehls (§ 30), der Strafe (§ 31), des Zwanges (§ 32). Dazu kommt hier als neue eigenartige Form: die Auferlegung von Zahlungspflichten an die Staatskasse" (S. 315). – „Dergleichen (– so fährt Mayer fort –) kann sich bei sonstigen Tätigkeiten, Betrieben und Veranstaltungen des Staates in mancherlei Weise nebenher ergeben: Geldstrafen, Kostenersätze, Gebühren und Beiträge. Das findet dann jeweils die genauere Bestimmung seiner rechtlichen Natur in seinem *besonderen Zweck und Zusammenhang*, der die Auferlegung der Zahlungspflicht rechtfertigt. Sie bedeutet:
- bei der *Geldstrafe* die obrigkeitliche Zufügung eines Übels wegen missbilligten Verhaltens (. . .);
- beim *Kostenersatz* die Deckung der dem Staate erwachsenen besonderen Auslagen durch den, der sie veranlasst hat (. . .);

32 In: „Schweizerisches Steuerrecht" (zit. Anm. 21) S. 1 Anm. 1 und S. 4 Anm. 8.
33 „Deutsches Verwaltungsrecht", 3. A. München u. Leipzig 1924, I. Band; die in Klammer gesetzten Fundstellen beziehen sich auf diese Ausgabe; das Kursiv gesetzte ist bei Mayer hervorgehoben.

- bei der *Gebühr* einen Entgelt dafür, dass der Einzelne die öffentliche Anstalt oder Einrichtung in besonderer Weise für sich in Anspruch nimmt;
- beim *Beitrag* einen Entgelt dafür, dass der Einzelne an dem Bestande des öffentlichen Unternehmens besonders beteiligt erscheint. – Aber das so Gerechtfertigte gehört eben deshalb nicht in unsere Lehre von der Finanzgewalt. Wir haben es bei der Steuerauflage nur mit solchen Zahlungspflichten zu tun, in welchen diese dem / Untertanen *rein und voraussetzungslos* entgegentritt, um ihn zur Vermehrung der Staatseinkünfte in Anspruch zu nehmen. Gerade wegen ihrer Losgelöstheit von bedingenden Zusammenhängen ist es im geordneten Staate undenkbar, dass solche Inanspruchnahme erfolge nach der Willkür des Einzelfalles. Es gehört zum Wesen der Steuer, dass ihre Auflage geschieht nach einem *allgemeinen Massstabe.* Anderenfalls wäre sie keine Steuer mehr, sondern Brandschatzung" (S. 315/16). Im Anschluss an diese gedankliche Aufbereitung definiert Mayer den Begriff der Steuer: *„Die Steuer ist eine Geldzahlung, welche dem Untertanen durch die öffentliche Gewalt auferlegt wird schlechthin zur Vermehrung der Staatseinkünfte, aber nach einem allgemeinen Massstabe"* (S. 316). In einer Fussnote weist Ottto Mayer noch auf die Umschreibung des Steuerbegriffes in § 1 der deutschen Reichsabgabenordnung vom 13. 12. 1919 hin: „Sehr gut ist der Steuerbegriff zusammengefasst in R. A. O. § 1: ‚Steuern sind:
  - einmalige oder laufende Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen' (also Auschluss von Gebühren und Beiträgen)
  - und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einkünften' (also Auschluss von Geldstrafen und Kostenersatz und überhaupt von allen besonderen Zweckzusammenhängen)
  - allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft' (also nach einem allgemeinen Massstab auferlegt)" (S. 316 Anm. 2).

Halten wir das Wesentliche dieser Begriffsherleitung und -bestimmung nach Otto Mayer nochmals fest.[34] Otto Mayer leitet den Steuerbegriff aus einer Abgrenzung gegenüber *allen* anderen öffentlich-rechtlichen „Zahlungspflichten an die Staatskasse" her. Dieses Vorgehen zwingt ihn zu mehreren einzelnen Schritten: Abgrenzung von Bussen, Kostenersatz, Gebühren und Beiträgen. Diese Aufzählung ist *nicht* abschliessend. Mayer schliesst überhaupt alle durch einen besonderen Zweck und Zusammenhang gerechtfertigten Geldleistungspflichten aus dem Steuerbegriff aus. Im „besonderen Zweck und Zusammenhang" sieht Mayer das Gemeinsame aller nicht steuerlichen Zahlungspflichten an die Staatskasse. Zu diesen nicht steuerlichen Zahlungspflichten zählen keineswegs nur solche, denen eine Gegenleistung des Staates gegenübersteht. Mit diesem Merkmal sind nur Gebühren und Beiträge

34 Uns geht es dabei nicht darum, in Otto Mayer's Steuerbegriff den Schlüssel zum richtigen Verständnis des heute nachgerade ominösen § 1 der Reichsabgabenordnung zu finden. Unser Recht kennt keine solche Legaldefinition des (verfassungsrechtlichen?) Steuerbegriffes.

vom Steuerbegriff ausgeklammert. Das Definitionselement in § 1 der Reichsabgabenordnung: „Steuern sind . . . Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen" kann deshalb den Steuerbegriff noch nicht hinreichend bestimmen. Zahlungspflichten ohne Gegenleistung, aber gleichwohl nicht steuerlicher Natur, müssen noch in einem weiteren Schritt vom Steuerbegriff abgegrenzt werden. Diesen negativen Abgrenzungszweck erfüllt in § 1 der Reichsabgabenordnung das positiv formulierte Merkmal: „. . . zur Erzielung von Einkünften". [35] Diese, in § 1 der Reichsabgabenordnung auseinandergehaltenen zwei Schritte, „nicht eine Gegenleistung . . ." einerseits, „zur Erzielung von Einkünften" anderseits, hält Mayer offensichtlich für zutreffend. In seiner eigenen Steuerdefinition reduziert Mayer diese beiden Schritte auf einen einzigen: „Schlechthin zur Vermehrung der Staatseinkünfte". Mit dieser Wendung, vorab mit der Betonung „schlechthin", will Mayer ganz offensichtlich die von ihm herausgestellte „Losgelöstheit von bedingenden Zusammenhängen" bei der Steuerauflage einfangen. Die „Voraussetzungslosigkeit" der Steuer, verstanden im Sinne von Otto Mayer, bezieht sich – um das in aller Deutlichkeit zu betonen – nicht nur auf das Merkmal „nicht als Gegenleistung für eine besondere Leistung", sondern soll auch die Abgrenzung von Bussen, Kostenersatz „und überhaupt von allen besonderen Zweckzusammenhängen" leisten. Es ist deshalb schlechterdings falsch, wenn Klaus A. *Vallender* behauptet, in der Lehre habe sich für das Merkmal „nicht als Gegenleistung . . ." das „Kürzel" „voraussetzungslos" eingebürgert, und er dabei ausgerechnet auf Mayer verweist. [36] Vielmehr ist es mit den Worten von Wolfgang *Knies* „dem viel gerühmten Blick Otto Mayers für scharfe – begriffliche und sachliche – Distinktionen nicht verborgen geblieben, dass die(se) Trennungslinie zwischen steuerlichen und nichtsteuerlichen Abgaben, zwischen öffentlich-rechtlichen Zahlungspflichten innerhalb und ausserhalb der Finanzgewalt, nicht mit Hilfe des bis dahin geläufigen Kriteriums des – fehlenden oder vorhandenen – *Entgeltcharakters* der Abgabe zu ziehen war. Dieses Merkmal bewirkte nämlich nur, / dass die Gebühren und Beiträge von den Steuern abgehoben wurden; es schied also Abgaben mit Gegenleistungscharakter von der Steuer als einer gegenleistungsfreien Abgabe; es stellte Gebühr und Beitrag als Abgaben, die einen vorhergehenden staatlichen Vermögensaufwand *ausgleichen*, der Steuer als einer Abgabe gegenüber, die nicht als aufwandausgleichendes Entgelt, sondern schlicht ‚zur Vermehrung des öffentlichen Vermögens' geschuldet und geleistet wird. Mit Hilfe des Kriteriums der Gegenleistung wurden also die vermögensausgleichenden Vorzugslasten von der vermögensmehrenden Steuer gesondert; nicht erfasst wurden dagegen Zahlungspflichten ohne Gegenleistungscharakter, aber *mit* vermögensmehrendem Effekt: der systematische Ort

35 Dieses Definitionselement ist heute Mittelpunkt des Meinungsstreites im bundesdeutschen Schrifttum zum (verfassungsrechtlichen) Steuerbegriff; vgl. z. B. *Knies,* Steuerzweck und Steuerbegriff, München 1976 S. 60 ff.; *Selmer,* a. a. O. (§ 1, Anm. 10) S. 101 ff.

36 A. a. O. (Anm. 10), S. 32 mit Anm. 9.

von Geldstrafe, Kostenersatz, Ungehorsamsfolgen blieb ungeklärt; ihre Ausgrenzung aus dem Steuerbegriff blieb noch zu leisten. – Das übergreifende Kriterium, das die Ausgliederung *aller* aussersteuerlichen Geldleistungspflichten (also: mit oder ohne Entgeltcharakter) aus dem Steuerbegriff ermöglichte, erkannte nun Otto Mayer in der *causa* der Zahlungsverpflichtung: Steuer und nichtsteuerliche Abgaben unterscheiden sich im rechtlichen Grund der Leistungspflicht." [37]

b) Ernst *Blumenstein* sieht – insofern in Übereinstimmung mit Otto *Mayer* – das Unterscheidungsmerkmal zwischen steuerlichen und nicht steuerlichen Abgaben ebenfalls im verschiedenen *Entstehungsgrund* der Geldleistungspflicht. In: „Schweizerisches Steuerrecht" [38] heisst es: „Ihr (scil. der Steuer) Unterscheidungsmerkmal gegenüber allen andern Abgabearten liegt in einer gewissen *Voraussetzungslosigkeit.* De(n) einzige(n) Grund ihrer Erhebung bildet der *Finanzbedarf des Gemeinwesens.* Irgendwelche besondere rechtliche Bindung des Steuerschuldners gegenüber dem Gemeinwesen, sowie eine spezielle äussere Veranlassung der Erhebung fehlt. Wir haben es also dabei gewissermassen mit einem abstrakten Schuldverhältnis zu tun, während alle übrigen Abgabearten auf einen konkreten Schuldgrund, d. h. auf irgendwelche besonderen persönlichen Beziehungen des Pflichtigen zum fordernden Gemeinwesen zurückzuführen sind" (S. 4). Im „System des Steuerrechts" [39] bezeichnet Blumenstein – unter Verweisung auf seinen Aufsatz „La causa nel diritto tributaria svizzero" in: Revista di diritto finanziario e scienza delle finanze, 1939 S. 355 ff. – diese „auf einem konkreten Schuldgrund" beruhenden Abgaben anschaulich mit *„Kausalabgaben"*, weil hier, „wie bei den Schuldverpflichtungen des Privatrechts, ein persönlicher Verpflichtungsgrund (causa)" vorliege (S. 2).
Blumenstein begnügt sich indes – dies im Unterschied zu Otto *Mayer* – noch nicht mit der Herausarbeitung dieses Unterscheidungsmerkmales. Er geht noch einen Schritt weiter. Blumenstein stellt nämlich nicht nur getrennt für die einzelnen nicht steuerlichen Abgaben den jeweils „besonderen Zweck und Zusammenhang" (Mayer) heraus, sondern er sucht nach *Gemeinsamkeiten* aller nicht steuerlichen Abgaben. Das Gemeinsame und Verbindende aller „Kausalabgaben" glaubt Blumenstein im folgenden gefunden zu haben: „Diese (scil. die Kausalabgaben) bilden gleichsam ein Entgelt (Äquivalent) für Leistungen oder Aufwendungen, die das Gemeinwesen mit Bezug auf die Person des Abgabepflichtigen machen musste *(Äquivalentsabgabe)*" [40]. Das zeige sich bei den *Monopolabgaben*, den *Vorzugslasten* (reine Vorteilsausgleichung und Beitrag), den *Gebühren* und schliesslich auch noch bei den *Ersatzabgaben*, die zu entrichten seien, „weil der Abgabepflichtige von einer andern ihm gegenüber dem Gemeinwesen obliegenden öffentlich-rechtlichen

37 A. a. O. (Anm. 35) S. 63/4; das Kursiv gesetzte ist bei Knies hervorgehoben.
38 Zit. Anm. 21; das Kursiv gesetzte ist bei Blumenstein hervorgehoben.
39 Zit. Anm. 23.
40 In: System des Steuerrechts, a. a. O. (Anm. 23) S. 2.

Leistung (Militärdienst, Feuerwehrdienst, Gemeindewerk) befreit wird".[41] Damit ist eine der beiden Hauptgruppen der öffentlichen Abgaben inhaltlich umschrieben. Zur andern Gruppe führen Blumenstein die folgenden Überlegungen: „Die Aufwendungen, die das Gemeinwesen zur Erfüllung seiner öffentlichen Aufgaben machen muss, bedingen aber eine Heranziehung der der Gebietshoheit unterworfenen Individuen zu ihrer Mittragung auch in solchen Fällen, in denen ein Zusammenhang zwischen der Erfüllung der einzelnen Aufgaben und dem Individuum nicht besteht. Dieses hat / vielmehr, ohne Rücksicht auf seine persönlichen Beziehungen, an die Ausgaben der Öffentlichkeit beizusteuern. Damit wird neben den Kausalabgaben eine zweite Gruppe der öffentlichen Abgaben – die *Steuern* – geschaffen. Ihre Erhebung ist, im Gegensatz zu derjenigen der Kausalabgaben, an keine andere Voraussetzung geknüpft als an die Unterwerfung des Individuums unter die Gebietshoheit (sog. *Voraussetzungslosigkeit der Steuer*)".[42]

Das Besondere an dieser Zweiteilung aller öffentlichen Abgaben im Sinne von Ernst Blumenstein liegt – wie schon hervorgehoben – darin, dass hier die nicht steuerlichen Abgaben auf einen *einzigen* Grundgedanken, Entgelt für zurechenbare Staatsleistungen zu sein, zurückgeführt werden. Diesen recht kühnen und – wie mir scheint – für die abgaberechtliche Entwicklung eher verhängnisvollen Schritt hat Otto Mayer nicht zu gehen gewagt, von *seinem* Ausgangspunkt freilich auch gar nicht gehen können. Mayer hat ja nicht von vornherein nur einige Geldleistungspflichten vom Steuerbegriff abgegrenzt, sondern schlechterdings *alle*. Bei allen von Mayer als nicht steuerlich anerkannten Geldleistungspflichten liegt das Gemeinsame und sie Verbindende im jeweils „besonderen Zweck und Zusammenhang", im jeweils besonderen „rechtlichen Verpflichtungsgrund" (Wolfgang *Knies*[43]). Bei dieser Erkenntnis ist Otto Mayer stehengeblieben. Ganz einfach deshalb, weil Mayer von seinem Ausgangspunkt aus die vielfältigen, je durch verschiedene Zwecke und je durch verschiedene besondere Zusammenhänge gerechtfertigten Zwangszahlungen unmöglich auf einen einzigen, seinem materiellen Gehalt nach bei allen nicht steuerlichen Geldleistungspflichten gleichen Gedanken zurückführen konnte. Gerade diese *Verschiedenartigkeit* aller nicht steuerlichen Geldleistungspflichten ist der Grund, weshalb sich Otto Mayer zu einer *positiv* formulierten Steuerdefinition (mit der Wendung: „. . . schlechthin zur Vermehrung der Staatseinkünfte") gezwungen sah. Ein anderer Ausweg bot sich schlechterdings nicht an. Die Steuerdefinition von Otto Mayer ist nichts mehr, als die conclusio aus all dem, was die Steuer nicht ist. Immerhin hat Enno *Becker*, der Verfasser des Entwurfes der deutschen Reichsabgabenordnung vom 13. 12. 1919, seiner in § 1 RAO enthaltenen Steuerdefinition wenigstens unter einem Gesichtspunkt etwas mehr Profil zu geben vermocht, indem er die Abgrenzung der Steuer von Gebühr und Beitrag *negativ* formulierte: "Steuern

41 In: System des Steuerrechts, (zit. Anm. 23) S. 2.
42 In: System des Steuerrechts, (zit. Anm. 23) S. 2/3.
43 In: Steuerzweck und Steuerbegriff (zit. Anm. 35) S. 65.

sind . . . nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung. . .". Aber auch Becker konnte zur Abgrenzung aller andern nicht steuerlichen Geldleistungspflichten auf das positiv formulierte Merkmal: „. . . zur Erzielung von Einkünften" nicht verzichten. Auch hier hat das Merkmal „zur Erzielung von Einkünften" die gleiche Funktion wie die analoge Wendung in der Steuerdefinition von Otto Mayer: „Aussonderung der ‚Kausalabgaben'" (Wolfgang *Knies*[44]).

In *diesem Kontext* hat freilich die Bezeichnung „Kausalabgabe" eine ganz andere Bedeutung als bei Ernst *Blumenstein*. Hier heisst „Kausalabgabe": *Alle* durch einen jeweils besonderen Zweck und Zusammenhang gerechtfertigten Geldleistungspflichten, auch künftige, besondere Erscheinungsformen öffentlich-rechtlicher Geldleistungspflichten, sofern sie auf einem „konkreten" rechtlichen Verpflichtungsgrund beruhen. Blumenstein hingegen bezeichnet mit „Kausalabgaben" eine durch den „Äquivalents"-Gedanken verknüpfte, in sich *geschlossene* Gruppe nicht steuerlicher Abgaben. Damit gewinnt bei Blumenstein die andere Gruppe öffentlicher Abgaben, die „Steuern", erheblich schärfere Konturen. Denn jetzt erscheint jede Abgabe, die *nicht* „gleichsam ein Entgelt (Äquivalent) für Leistungen oder Aufwendungen, die das Gemeinwesen mit Bezug auf die Person des Abgabepflichtigen machen musste" (Blumenstein[45]) als „Steuer".[46]

Diese scheinbar zwangsläufige Schlussfolgerung ist dann verhängisvoll, wenn sie auch zur systematischen Einordnung neuerer, zu Blumensteins Zeiten noch gar nicht bekannter Erscheinungsformen öffentlich-rechtlicher Geldleistungspflichten gezogen wird. Es ist ein folgenschwerer[47] Irrtum, wenn der Zweiteilung aller öffentlichen Abgaben im Sinne von Ernst Blumenstein gleichsam zeitlose Gültigkeit beigemessen wird. Denn zeitlos gültig ist Blumensteins Zweiteilung ganz sicher nicht, sie kann es unmöglich sein. Einerseits beruht sie – genau gleich wie bei Otto Mayer – auf der Annahme, „Steuern" seien „voraussetzungslos", „grundlos" (präziser: einziger Grund ihrer Auferlegung bildet der Finanzbedarf) geschuldet; anderseits will sie gleichwohl – im Unterschied zu Otto Mayer – nur einen einzigen Grund, eine einzige causa für alle nicht voraussetzungslos geschuldeten Abgaben zulassen. Eine solche Zweiteilung *muss* unvollständig sein. Sie lässt keinen Raum, Geldleistungspflichten in den Kreis öffentlicher Abgaben aufzunehmen, die durch *andere* Gründe hinreichend gerechtfertigt werden können, insofern also weder „Äquivalentsabgaben" noch „voraussetzungslose Steuern" sind. Freilich, zu Blumensteins Zeiten mag es solche Geldleistungspflichten noch nicht gegeben haben; heute aber gibt es sie (Bsp.: „Unfallverhütungsbeitrag"[48]). Zu deren Einordnung in das „System der öffentlichen Abgaben" hat Ernst Blumenstein *nichts* gesagt.

44 In: Steuerzweck und Steuerbegriff (zit. Anm. 35) S. 65.

45 In: System des Steuerrechts (zit. Anm. 23) S. 2.

46 Diese (falsche) Schlussfolgerung hat Blumenstein – soviel ich sehe – nie ausdrücklich gezogen, wohl aber „nahegelegt". Bedauerlicherweise ist sie in der Schweiz durchaus herrschende Lehre.

47 Dazu eingehend im 3. Kapitel.

48 Dazu eingehend S. 117 ff.

Die Zweiteilung aller öffentlichen Abgaben im Sinne von Ernst Blumenstein *muss* mithin *historisch* erklärt und verstanden werden. Sie „stimmt" (mehr oder weniger[49]) *nur* für die von Blumenstein im einzelnen dargelegten Abgabetypen. Für Sonderabgaben, die keinem der herkömmlichen Typen von „Äquivalentsabgaben" zugeordnet werden können, gibt die Zweiteilung nichts her. Insbesondere ist es verfehlt, in solchen Fällen kurzerhand auf „Steuer" zu schliessen.[50]

c) *Zusammenfassend* ist nochmals das Wichtigste festzuhalten: Die sogenannte Voraussetzungslosigkeit der Steuer darf nicht kurzerhand gleichgesetzt werden mit: ohne Gegenleistung. „Voraussetzungslos" bedeutet sowohl bei Otto *Mayer* wie auch bei Ernst *Blumenstein* vielmehr: ohne besonderen Verpflichtungsgrund. Solche besonderen Verpflichtungs- (und zugleich Rechtfertigungs)gründe sind keineswegs notwendigerweise nur dann gegeben, wenn die Abgabepflicht als Entgelt (oder relativiert: „gleichsam" als Entgelt) für eine individuell zurechenbare Gegenleistung des Staates verstanden werden darf. Das ist vom Ausgangspunkt Otto Mayers aus gesehen selbstverständlich, gilt aber genauso, wenn der (enge) Abgabenbegriff Blumensteins Ausgangspunkt der Erwägungen ist. So ist beispielsweise der „Unfallverhütungsbeitrag"[51] durchaus zur Finanzierung besonderer Staatsleistungen bestimmt, richtiger Ansicht nach aber weder „Äquivalentsabgabe" noch „Steuer".
Im Rahmen der mit dieser Arbeit verfolgten Ziele empfiehlt es sich deshalb, dort aufzubauen, wo Otto *Mayer* stehengeblieben ist. Bei Mayer bilden die nicht steuerlichen Geldleistungspflichten (hier: Abgaben) *keinen geschlossenen Kreis.* Mayer hat den Weg für eine künftige Entwicklung des Abgabenrechts *offen* gehalten. Er hat nicht nur – wie Ernst Blumenstein – eine historische „Momentaufnahme" geleistet.
Innerhalb des offenen Kreises der „Kausalabgaben" im Sinne von Otto *Mayer* bilden die „Kausalabgaben" im Sinne von Ernst *Blumenstein* nur einen Ausschnitt; *eine* Gruppe, die keinesfalls *alle* nicht steuerlichen Abgaben erfasst, ja nicht einmal alle auf die Finanzierung der Staatsaufgaben zugeschnittenen, geschweige denn die nicht fiskalisch konzipierten. Zu Letzteren hat Ernst Blumenstein von vornherein nichts sagen können. Wir bezeichnen im folgenden die „Kausalabgaben" im Sinne von Ernst Blumenstein mit dem auch von Blumenstein und ihm folgend auch von *Im Hof*[52] (synonym) verwendeten Ausdruck *„Äquivalentsabgaben"*. Dieser besonderen Abgabegruppe gilt der folgende Paragraph.

49 Siehe dazu § 4 S. 35 ff.

50 Auf diesem „Kurzschluss" beruht offensichtlich die Auffassung von Ernst Höhn: „Es geht. . . darum, den Begriff der Kausalabgaben und seine Abgrenzung vom Steuerbegriff neu zu überdenken. Dies würde tendenziell zu einer Einengung des Kausalabgabenbegriffes und einer Ausweitung des Steuerbegriffs führen" (in: Geleitwort zu *Vallender*, Grundzüge des Kausalabgabenrechts, S. 12). Meines Erachtens ist das Umgekehrte eher zutreffend.

51 Dazu eingehend S. 117 ff.

52 Im Aufsatz: Beitrag, Gebühr, Steuer und ihre Unterscheidung, in: Zbl. 52/1951 S. 393.

§ 4 Die einzelnen Aequivalentsabgaben («Kausalabgaben» im Sinne von Ernst Blumenstein)

Die folgende geraffte Darstellung der einzelnen Äquivalentsabgaben (Gebühr, Vorzugslast, Monopolabgaben, Ersatzabgaben) will einerseits deutlich machen, dass das von Ernst *Blumenstein* herausgestellte „Äquivalentsmoment"[1] die einzelnen Abgaben nur sehr lose miteinander verbindet; anderseits ist bezweckt, das Prüfungsfeld für die nähere Kennzeichnung der Rechtsnatur der Sonderabgaben in einem ersten Schritt durch die Ausgrenzung der Äquivalentsabgaben näher abzustecken.

1. Die Gebühren[2]

a) Die *Begriffsbestimmungen* der Gebühren in der Rechtsprechung des Bundesgerichts und in der einschlägigen Literatur decken sich im Wesentlichen. So sind nach Meinung des Bundesgerichts Gebühren „Entgelt für eine bestimmte, vom Pflichtigen veranlasste Amtshandlung oder für die Benützung einer öffentlichen Anstalt".[3] In einem neueren Entscheid heisst es: „Eine Gebühr ist die Gegenleistung für eine besondere Inanspruchnahme der öffentlichen Verwaltung oder einer öffentlichen Anstalt"[4]; in einem anderen noch kürzer: „Gebühren sind Entgelte für besondere staatliche Leistungen".[5] Aus der Literatur statt aller Imboden/Rhinow

1 Blumenstein verwendet diesen Ausdruck in: Die Rechtsordnung der öffentlichen Finanzwirtschaft (zit. Anm. 26 § 3) S. 116.

2 Grundlegend zum Gebührenrecht jetzt die Monographie von Dieter *Wilke*, Gebührenrecht u. Grundgesetz, München 1973; vgl. ferner: *Albisser*, Die Grundzüge des baselstädtischen Gebührenrechts, Diss. Basel 1976 insb. S. 28 ff.; *Rupp* Hans Heinrich, Verfassungsrechtliche Aspekte der Postgebühren und des Wettbewerbs der Deutschen Bundespost mit den Kreditinstituten, Köln 1971; *Leisner* Walter, „Verwaltungspreis – Verwaltungssteuer", Betrachtungen zu den Gebührengrundsätzen, in: Gedächtnisschrift Hans Peters, Berlin, Heidelberg, New York 1967, S. 731 ff.; *Hansmeyer-Fürst*, Die Gebühr – Zur Theorie eines Instrumentariums der Nachfragelenkung bei öffentlichen Leistungen, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1968.

3 BGE 90 (1964) I 81; von *Imboden* in: Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 3. A. 1969 Nr. 412 S. 509 übernommen; vgl. ferner: BGE 83 (1957) I 89; 92 (1966) I 169 und 455; 94 (1968) I 445; 95 (1969) I 506; 99 (1973) Ia 699.

4 BGE 101 (1975) Ia 195 E. 3, mit Hinweisen auf *Grisel,* Droit administratif suisse, Neuchâtel 1970, S. 120.

5 BGE 101 (1975) Ib 467.

und Aldo Zaugg: „Die Gebühr ist die Gegenleistung des Bürgers für eine ihm zugekommene Sonderleistung des Gemeinwesens."[6]
Herkömmlicherweise werden Verwaltungs- und Benützungsgebühren unterschieden.[7]
Die öffentliche Leistung, an die die Gebührenpflicht anknüpft, kann für den Pflichtigen vorteilhaft sein, braucht es aber herrschender Lehre nach keineswegs zu sein. „Die Gebühr wird... von einem Pflichtigen nicht verlangt, um einen besonderen Vorteil auszugleichen – ein solcher muss nicht einmal gegeben sein –, sondern hat ihren Grund einzig in der Tatsache, dass eine öffentliche Einrichtung benützt wird."[8] Es gilt das „Prinzip der Vorteilsneutralität" (Dieter *Wilke*[9]). Unerheblich ist auch, ob die öffentliche Leistung freiwillig oder kraft zwingender Vorschrift beansprucht wird.[10] Zusammengefasst in den prägnanten Worten von Ernst *Blumenstein*: „Die Gebühren werden erhoben für die Vornahme behördlicher Massnahmen, die mit der Person des Abgabepflichtigen in Zusammenhang stehen, ohne Rücksicht darauf, ob sie von ihm verlangt wurden oder ihm zum Vorteil gereichen."[11]
Immer aber ist die Gebühr *Entgelt* (Gegenleistung) für eine dem Gemeinwesen Kosten verursachende Leistung. Im Anschluss an Ernst *Höhn* und Klaus A. *Vallender* kann die Gebühr als *„kostenabhängige"* Äquivalentsabgabe bezeichnet werden.[12] Bei der Gebühr findet (grundsätzlich) „keine wirtschaftliche Abwägung von Leistung und Gegenleistung (statt), sondern es handelt sich ausschliesslich um einen Beitrag an öffentliche Unkosten, die vom Abgabepflichtigen mitverursacht wurden".[13] Die Gebühr ist mithin eine Abgabe, „die an eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung anknüpft und die Kosten dieser Leistung ganz oder teilweise decken soll".[14] In dieser „Kostenabhängigkeit" liegt zum einen der Unterschied zur Steuer, zum andern aber auch zu den Monopolabgaben und den Ersatzabgaben. Richtiger Ansicht nach sind die sogenannten „Regalgebühren" keine „eigentlichen" Gebühren.[15]

6 *Imboden/Rhinow* II Nr. 110 S. 777; *Zaugg,* Steuer, Gebühr und Vorzugslast, in: Zbl. 74/1973 S. 217 ff./220.
7 Vgl. etwa: *Imboden/Rhinow* II Nr. 110 S. 778; ferner Walter *Jellinek,* S. 375; Fritz *Fleiner,* S. 425; Hans *Peters,* Lehrbuch der Verwaltung, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1949, S. 333 und *Vallender,* Kausalabgabe, S. 50 ff.
8 MBV 1972 Nr. 11; von *Imboden/Rhinow* II Nr. 110 S. 780 übernommen.
9 A. a. O. (Anm. 2) S. 69 und 74.
10 *Zaugg,* a. a. O. (Anm. 6) S. 220 mit Hinweisen auf BGE 39 (1913) I 533; so auch Fritz *Fleiner,* S. 426; a. M. Walter Jellinek, S. 375.
11 In: Die Rechtsordnung der öffentlichen Finanzwirtschaft, S. 116.
12 Vgl. in: Die Grundzüge des Kausalabgabenrechts, Geleitwort S. 10 und im Text S. 96.
13 *Blumenstein,* in: Die Rechtsordnung der öffentlichen Finanzwirtschaft, S. 116.
14 So die (vorläufige) Begriffsumschreibung von *Wilke,* a. a. O. (Anm. 2) S. 89.
15 So auch *Imboden/Rhinow* II Nr. 110 S. 782; vgl. auch BGE 101 (1975) Ib 468.

b) Die Tatsache, dass *potentiell* jede öffentliche Leistung, sei sie „vorteilhaft oder nachteilig", „oktroyiert oder provoziert", „allein im öffentlichen oder auch im privaten Interesse"[16], eine Gebührenpflicht nach sich ziehen kann, wenn *nur* die Voraussetzung einer individuellen Zurechenbarkeit gegeben ist, ruft der Frage nach der *iusta causa* der Gebührenerhebung. Denn offensichtlich kann von einer Äquivalenz im Sinne einer Gleichwertigkeit von Leistung und Gegenleistung (oder im Sinne eines besonderen Nutzens) – hält man *alle* potentiell gebührenpflichtigen Leistungen vor Augen – keine Rede sein.

Die einzige sich meines Erachtens anbietende Erklärung und Begründung des herrschenden Verständnisses der Gebühr ist eher ernüchternd, den vom modernen Rechts- und Sozialstaat geprägten Gerechtigkeitsvorstellungen kaum mehr adäquat, sondern vielmehr Überbleibsel eines heute fragwürdig gewordenen finanzwissenschaftlichen Ansatzpunktes, der da lautet: Der Staat erbringt einerseits *teilbare, besondere Leistungen*, die dem einzelnen Leistungsempfänger zurechenbar sind und deshalb auch durch ein *spezielles Entgelt* (die Gebühr) finanziert werden sollen (oder zumindest: können); anderseits erbringt der Staat *unteilbare, allgemeine Leistungen*, die dem einzelnen Bürger nicht zurechenbar sind, weil notwendigerweise alle Bürger gleichermassen von dieser Staatsleistung profitieren. Zur Finanzierung dieser unteilbaren Leistungen muss der Staat ein *allgemeines Entgelt* (die Steuer) erheben.[17] Aus dieser Gegenüberstellung hat die ältere Finanzwissenschaft die beiden Abgabetypen „Gebühr" und „Steuer" gewonnen. So lesen wir bei Adolf *Wagner*: „Die staatswirtschaftlichen Einnahmen gliedern sich in zwei Arten, in die eigentlichen Gebühren oder speziellen Steuern und in die eigentlichen allgemeinen Steuern (Steuern im engeren Sinn)."[18] Und bei Karl Theodor *von Eheberg*: „Die Abgaben sind spezielle oder allgemeine; die ersteren nennt man Gebühren, die zweiten Steuern."[19]

Heute ist diese Gegenüberstellung fragwürdig geworden, weil sie Gebühr und Steuer in einen ausschliesslich *fiskalischen Sinnzusammenhang* stellt.[20] Die entscheidende Frage, *ob* für individuell zurechenbare Leistungen ein Entgelt erhoben werden soll,

16 *Wilke,* a. a. O. (Anm. 2) S. 89; siehe aber immerhin BGE 92 (1966) I 169, wo festgestellt wird: „Für polizeiliche Massnahmen, die von Amtes wegen im Interesse des gesamten Publikums zu treffen sind, werden Gebühren im allgemeinen nicht erhoben."

17 Vgl. *Wilke,* a. a. O. (Anm. 2) S. 117: „Das Abgrenzungskriterium zwischen Steuer und Gebühr, die ‚individuelle Zurechenbarkeit', geht von der Teilbarkeit oder Unteilbarkeit staatlicher Leistungen aus."

18 In: Finanzwissenschaft, 3. A. Band I, Leipzig und Heidelberg 1883, S. 487.

19 In: Finanzwissenschaft, 18. u. 19. A. Leipzig 1922, S. 120.

20 Insofern vermag diese Gegenüberstellung nur für die Kennzeichnung und systematische Einordnung „kostenabhängiger" Abgaben etwas herzugeben. „Kostenunabhängige" Abgaben z. B. die „Mehrwertabschöpfung" (vgl. vorn S. 3) sind in diesem Zusammenhang ein aliud. Anders indes *Vallender,* der diese Gegenüberstellung zur Erklärung aller öffentlichen Abgaben heranzieht (in: Grundzüge des Kausalabgabenrechts, S. 29 f.).

lässt sie offen; ja sie nährt eher die (ungerechte) Devise: Alle teilbaren Leistungen (gleich welchen Inhalts) *sollen* durch Gebühren finanziert werden.[21] Die Steuer wird damit – historisch freilich verständlich – in die Rolle eines „notwendigen Übels"[22], eines „Lückenbüssers" für noch verbleibende finanzielle Deckungslücken gedrängt. Ein solches Verständnis der Steuer und der Gebühr ist der modernen Finanzwissenschaft durchaus fremd.[23] Erstaunlich ist allerdings, dass sich aus rechtswissenschaftlicher Sicht anscheinend *nur* die Steuer von dieser Gegenüberstellung „emanzipiert" hat, die Gebühr hingegen nicht. Denn anders lässt sich schlechterdings nicht erklären, weshalb es die herrschende Lehre prinzipiell genügen lässt, dass für die Erhebung einer Gebühr nur eine einzige Voraussetzung vorliegen muss, nämlich eine tatsächliche Benützung einer öffentlichen Einrichtung, mithin eine individuell zurechenbare Leistung, deren Kosten ganz oder teilweise durch die Gebühr gedeckt werden soll.

c) *Weil* unbestrittenermassen die Gebühr schlicht Entgelt ist für eine besondere individuell zurechenbare öffentliche Leistung, ungeachtet deren Inhalts, ist die Frage nach der zulässigen *Höhe* dieses Entgelts von eminenter Wichtigkeit. Solange keine anderen, aus der Natur der öffentlichen Leistungen gewonnenen Kriterien die (potentielle) „Gebührengewalt" (Bodo *Stephan*[24]) in Schranken halten, ist nur die Höhe der Gebührenbemessung Ansatzpunkt für eine „Bändigung" dieser Gewalt. Aus der *Funktion* der Gebühr, individuell zurechenbare öffentliche Leistungen zu entgelten, *muss* meines Erachtens das (umstrittene) *Gestaltungsprinzip der (Gesamt-)Kostendeckung*[25] als (grundsätzlich) *obere* Grenze jeder Gebührenerhebung unverzichtbares *Begriffsmerkmal* der Gebühr sein. Das Kostendeckungsprinzip ist *mehr* als nur Massstab für die Gebührenbemessung. Überschreitet die Höhe einer Gebühr *offensichtlich*[26] die Kostendeckung, wird der Gebühren*begriff* gesprengt, die Abgabe ist dann nicht mehr nur „ungerechtfertigte" Gebühr.[27] Wer die Höhe des Entgelts für die Begriffsbestimmung der Gebühr als unwesentlich hält,

21 Dieser Gesichtspunkt wird heute unter dem Schlagwort: „Schenkungsverbot" des Staates diskutiert; vgl. dazu *Wilke,* a. a. O. (Anm. 2) S. 155 ff.; vgl. auch BGE 100 (1974) Ia 231 ff. insb. S. 240 f. (Zürcher „Gratistram-Initiative").

22 So die Kennzeichnung des Steuerverständnisses im „Finanzliberalismus" durch *Neumark,* Steuerpolitische Ideale, Jena 1937, S. 279; zum „Finanzliberalismus" vgl. S. 202 ff.

23 Vgl. statt vieler: *Rose,* Das fiskalische Ziel der Besteuerung, *in:* Kyklos 26/1973 S. 815 ff. mit zahlreichen Hinweisen zum Stand der finanzwissenschaftlichen Diskussion. Vgl. auch *Klöpfer,* Die lenkende Gebühr, in: AöR 97/1972 S. 232 ff./235 f.

24 Im Aufsatz: Verwaltungsgebühr, verkappte Steuer und der Rechtsstaat, in: Juristische Analysen 2/1970 S. 867.

25 Zum Kostendeckungsprinzip ausführlich *Wilke,* a. a. O. BGE 101 (1975) Ib 467.

26 Geringfügige Mehreingänge schaden nach der Praxis nicht; vgl. *Imboden/Rhinow* II Nr. 110 S. 779; *Zaugg*, a. a. O. (Anm. 6) S. 220.

27 So aber *Vallender*, a. a. O. (Anm. 20) S. 40: „widerrechtliche Kausalabgabe". Zutreffend demgegenüber *Wolff/Bachof*, Verwaltungsrecht I, 9. A. München 1974, S. 309.

den Gebührenbegriff mithin nur *formal* bestimmt,[28] verliert die unabweisbar geforderte „Distanz zur Steuer" (Josef *Isensee*[29]). Nur „unter Zuhilfenahme des dem Gebührenbegriff... immanenten Kostendeckungsprinzip (können) die Gebühren und Steuern mit der gebotenen Deutlichkeit voneinander abgegrenzt werden".[30] Das ausschliesslich formale Verständnis der Gebühr und deren Abgrenzung zur Steuer ist abzulehnen. Am Entgeltcharakter der Gebühr ist festzuhalten, weil andernfalls „das spezifische Regulativ (entfällt), das im rechtsstaatlich geordneten Staat-Bürger-Verhältnis und in der föderalen Bund-Länder-Beziehung die Höhe der Abgabenlast bzw. des Abgabenaufkommens messbar macht".[31]

Dem hier vertretenen *materiellen Verständnis*[32] der Gebühr entspricht die ständige Praxis des Bundesgerichtes. Das Bundesgericht schliesst aus der Gegenleistungsfunktion der Gebühr, „dass eine Abgabe den Gebührencharakter verliert, wenn und soweit sie im Gesamten mehr ergibt als die Deckung der betreffenden Kosten".[33] Es gelte, heisst es in anderen Urteilen, das Kostendeckungsprinzip, „wenn die Abgabe ihren Gebührencharakter beibehalten und nicht zur Steuer werden soll(e)".[34] Es sei „der Charakter eines besonderen Entgelts, der die Gebühr von der Steuer unterscheidet".[35] Diese Sicht deckt sich auch mit der *in der Schweiz* herrschenden Lehre.[36]

Nach dem *Kostendeckungsprinzip* „soll der Ertrag der Gebühren (in der Regel[37]) die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweiges nicht übersteigen. Bei der Gebührenbemessung können somit auch die allgemeinen Unkosten des Verwaltungszweiges in Rechnung gestellt werden, und die Gesamtkosten müssen nicht unbedingt so auf die einzelnen Verrichtungen verteilt werden, wie es dem durch sie verursachten Arbeits- und Kostenaufwand entsprechen würde. Es ist zulässig, die mit einer bestimmten Verrichtung verbundene Verantwortung, das Interesse des Pflichtigen an der Amtshandlung und seine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit so zu berücksichtigen, dass die Gebühren für bedeutendere Geschäfte den Ausfall für Ver-

28 So vor allem *Kloepfer*, Die lenkende Gebühr, in: AöR 97/1972 S. 232 ff./insb. S. 251 f.; im Ergebnis auch *Wilke*, a. a. O. (Anm. 2) S. 283 ff.; im schweizerischen Schrifttum – soviel ich sehe – nur *Vallender*, a. a. O. (Anm. 20) S. 39 f.

29 In: Umverteilung durch Sozialversicherungsbeiträge, Berlin 1973, S. 35.

30 *Stephan*, a. a. O. (Anm. 24) S. 871.

31 *Isensee*, a. a. O. (Anm. 29) S. 36.

32 Vgl. zur Gegenüberstellung: formales-materielles Gebührenverständnis: *Wendt*, Die Gebühr als Lenkungsmittel, Diss. Köln, Hamburg 1975, S. 52 ff.

33 BGE 101 (1975) Ia 195 Erw. 3.

34 BGE 97 (1971) I 334, mit Hinweisen auf BGE 72 I 397, 82 I 300, 84 I 165; vgl. auch BGE 97 (1971) I 204 und 99 (1973) Ia 540, 598, 95 (1969) I 507.

35 BGE 84 (1958) I 166.

36 Statt vieler: *Imboden/Rhinow* II Nr. 110 S. 778 f.; *Zaugg*, a. a. O. (Anm. 6) S. 220; Thomas *Fleiner*, Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts, Zürich 1977 S. 157.

37 Diese Einschränkung verwendet das Bundesgericht (in der im übrigen stereotypen Formulierung) in: BGE 99 (1973) III 78, 97 (1971) I 204 u. 334; 99 (1973) Ia 538.

richtungen ausgleichen, für welche wegen der Geringfügigkeit des Interesses keine kostendeckende Entschädigung verlangt werden kann". [38]
Innerhalb des durch das Kostendeckungsprinzips gesteckten Rahmens richtet sich die Gebührenhöhe nach dem sogenannten *Äquivalenzprinzip.* Dieses Prinzip – Ausgestaltung des (allgemeinen) Verhältnismässigkeitsgrundsatzes – „setzt der Verteilung der gesamten Kosten eines Verwaltungszweiges auf die einzelnen Verrichtungen Schranken, indem es bestimmt, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen darf". [39] Im Rahmen der durch diese Prinzipien disziplinierten Gebührengewalt steht dem Einsatz der Gebühr als Lenkungsmittel (Nachfragelenkung besonderer öffentlicher Leistungen) nichts entgegen. [40]

d) Am Entgeltcharakter der Gebühr festzuhalten und damit die Distanz zur Steuer zu wahren, gebietet vor allem die *Kompetenzausscheidung* zwischen Bund und Kantonen. Die Anordnung von Gebühren ist immer *Annexkompetenz* [41] einer (bestehenden) Sachkompetenz, folgt mithin als „ungeschriebene" oder „stillschweigende Kompetenz kraft Sachzusammenhang" der jeweilen in Frage stehenden Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz. [42] Für die Steuer hingegen bedarf der Bund unbestrittenermassen einer ausdrücklichen Verfassungsgrundlage. [43] Wer Gebühren (oder, wie Klaus A. Vallender, alle Kausalabgaben) und Steuern nur formal voneinander abgrenzt, gibt dem Bund die Möglichkeit in die Hand, die Gebührengewalt zu einem zweiten, mit der verfassungsmässigen Steuerordnung konkurrierenden Steuersystem auszubauen. [44]
Mit der begrifflichen Begrenzung der Gebühr auf die Entgelt-Funktion ist zum (verfassungsrechtlichen) Steuerbegriff nur eine vorläufige, unvollständige Aussage gemacht. Eine Abgabe, die (nur) ein Entgelt für eine besondere, individuell zurechenbare öffentliche Leistung darstellt, ist *keine* Steuer. Daraus darf aber keineswegs geschlossen werden, dass alle Abgaben, die nicht ein solches Entgelt darstellen, notwendigerweise Steuern seien. [45] Ebensowenig ist die Schlussfolgerung allgemein

38 BGE 101 (1975) Ib 467; vgl. auch – neben den in Anm. 37 zit. Urteilen: BGE 83 (1957) I 89 u. 84 (1958) I 166; aus der Literatur: *Imboden*, a. a. O. (Anm. 3) Nr. 412 S. 510 ff.
39 BGE 101 (1975) Ib 468, mit Hinweis auf BGE 97 (1971) I 335 u. *Imboden*, a. a. O. (Anm. 3) Nr. 412 in fine; vgl. auch BGE 99 (1973) Ia 538. Zum Verhältnis Kostendekkungsprinzip-Äquivalenzprinzip zutreffend *Stephan*, a. a. O. (Anm. 24) S. 871. – Das Äquivalenzprinzip ist massgebender Massstab bei den „Regalgebühren" u. Konzessionsabgaben, dazu hinten S. 49.
40 Zur „Gebühr als Lenkungsmittel" s. die Diss. von *Wendt* (Anm. 32) und den Aufsatz von *Kloepfer* (Anm. 28).
41 Zu diesem Begriff vgl. *Wendt,* a. a. O. (Anm. 32) S. 27 ff.
42 Vgl. *Hangartner,* S. 75 ff.
43 Vgl. vorn § 1 S. 15 f. und das 4. Kapitel.
44 *Wendt*, a. a. O. (Anm. 32) S. 54.
45 Vgl. vorn S. 34.

zutreffend, dass eine Abgabe, die über die reine Entgelt-Funktion hinaus noch Einnahmen bringt, (immer) eine Gemengsteuer[46] sei.[47] Das *kann* zutreffend sein, ist es aber nicht notwendigerweise.

2. Die Vorzugslasten

a) Unter einer *Vorzugslast* – so das Bundesgericht – „verstehen Lehre und Rechtsprechung eine Abgabe, die als Beitrag an die Kosten einer öffentlichen Einrichtung denjenigen Personen auferlegt wird, denen aus der Einrichtung wirtschaftliche Sondervorteile erwachsen, sodass ein gewisser Ausgleich in Form eines besonderen Kostenbeitrages als gerechtfertigt erscheint. Der Beitrag muss einerseits nach den zu deckenden Kosten oder Kostenanteilen bemessen und anderseits auf die Nutzniesser der öffentlichen Einrichtung nach Massgabe des wirtschaftlichen Sondervorteils verlegt sein, der den einzelnen / Beitragspflichtigen erwächst, wobei allerdings . . . als Massstab unter Umständen ein allgemeines Kriterium dienen kann".[48] Diese Begriffsumschreibung übernehmen n. a. *Imboden/Rhinow*[49] und Aldo *Zaugg.*[50/51] Diese Begriffsbestimmung der Vorzugslast deckt sich im wesentlichen mit dem in der Bundesrepublik Deutschland häufig verwendeten Begriff des *Beitrages* (im engeren, finanzrechtlichen Sinn).[52] Das gilt vorab für diejenigen Autoren, die die Bezeichnung „Vorzugslast" als Oberbegriff für Gebühren und Beiträge verwenden.[53] Hie und da ist aber auch die Bezeichnung „Beitrag" Oberbegriff für den Beitrag im finanzrechtlichen Sinn (Vorzugslast) einerseits und die sogenannten Verbandslasten anderseits.[54]

46 Die Bezeichnung „Gemengsteuer" geht auf *Schäffle* zurück; *Blumenstein*, Schweizerisches Steuerrecht, S. 7 mit Anm. 14.

47 Vgl. BGE 101 (1975) Ia 184 (Schiffssteuer als Gemengsteuer).

48 BGE 98 (1972) Ia 170/71, mit Hinweisen auf BGE 94 (1968) I 276, 93 (1967) I 106 ff., 90 (1964) I 81, 86 (1960) I 99, 74 (1948) I 224 und *Imboden,* Schweiz. Verwaltungsrechtsprechung, 3. A. Bd. II S. 512 ff. Nr. 413; vgl. ferner BGE 102 (1976) Ia 47.

49 *Imboden/Rhinow* II Nr. 111 S. 784.

50 *Zaugg,* a. a. O. (Anm. 6) S. 220.

51 Vgl. zu den Vorzugslasten (Beiträge) allgemein die Monographie von *Bührer* A., Der Mehrwertbeitrag an öffenlichrechtliche Erschliessungsbauwerke unter besonderer Berücksichtigung des Schaffhausischen Rechts, Diss. Zürich 1970; *Mathier* Germain, Mehrwertbeiträge an die Kosten öffentlicher Strassen, Frankfurt a. Main 1974; *Eyben* B., Die Abgabeform des Beitrags und ihre praktischen Schwerpunkte, Diss. Göttingen 1969; *Kieninger* Günther, Die abgaberechtlichen Beiträge: Vorzugs- und Verbandslasten – Wesen und Bemessung, Diss. Tübingen 1961.

52 Vgl. etwa *Tipke,* Steuerrecht, 3. A. Köln 1975 S. 49; *Kruse,* Steuerrecht, 3. A. München 1973 S. 22; *Wolff/Bachof,* Verwaltungsrecht I, 9. A. München 1974 S. 307; *Kloepfer/Malorny, in:* Jur. Arbeitsblätter 1976/S. 42; BVerfGE 42 (1976) 223 ff./228.

53 So *Kruse,* a. a. O. (Anm. 52) S. 21 f. u. *Wolff/Bachof*, a. a. O. (Anm. 52) S. 30.

54 So *Kloepfer/Malorny,* a. a. O. (Anm. 52) S. 42 f.

Im schweizerischen Schrifttum finden sich solche Differenzierungen nur selten.[55] Meistens werden „Vorzugslast" und „Beitrag" als Synonyma verstanden.[56] Differenzierungen haben bisher keine allgemeine Anerkennung gefunden und sich in der Praxis nicht durchgesetzt. Das gilt sowohl für den Vorschlag von Ernst *Blumenstein* wie auch denjenigen von Aldo *Zaugg*.

Ernst *Blumenstein* fasst unter der Bezeichnung „Vorzugslasten" zwei von ihm auseinandergehaltene abgaberechtliche Tatbestände auseinander: Einerseits den sogenannten „Beitrag". . . „zur Deckung der Kosten einer speziellen öffentlichen Einrichtung, z. B. einer Sicherungsbaute gegen Wasserschäden, einer Brücke, eines Weges . . .",[57] anderseits die „reine Vorteilsausgleichung" . . . für die Werterhöhung, die einem privaten Grundstück aus der betreffenden Einrichtung erwächst."[58] Im „System des Steuerrechts" präzisiert Blumenstein diese Gliederung dahin, dass „Beiträge". . . „für eine freiwillige Benutzung öffentlicher Anstalten und Einrichtungen bezahlt", die „reine Vorteilsausgleichung" demgegenüber geschuldet werde „für vermögensrechtliche Vorteile, die durch behördliche Massnahmen geschaffen werden (Wasserrechtsabgaben bei der Wasserrechtskonzession, Jagdpatentgebühren)".[59] – Diese Gliederung hat sich offensichtlich nicht durchsetzen können. Zum einen werden „Beiträge" keineswegs nur für eine „freiwillige" Benutzung einer öffentlichen Anstalt oder Einrichtung geschuldet, zum andern zählt die Rechtsprechung und Lehre Patentgebühren und Konzessionsabgaben jedenfalls nicht zu den „Vorzugslasten".[60]

Auch nach Aldo *Zaugg* umfasst der Begriff der Vorzugslast zwei Tatbestände: „Einerseits den reinen Vorteilsausgleich, anderseits den Beitrag im engern Sinn."[61] Die Differentia specifica liegt nach Zaugg darin, dass der „reine Vorteilsausgleich" als „Kostenbeteiligung (erscheint) an einer öffentlichen Einrichtung, die vornehmlich im allgemeinen Interesse geschaffen ist, die aber als Nebenfolge einzelne Private besonders begünstigt", während der „Beitrag im engern Sinn". . . „Leistungen an eine öffentliche Einrichtung (erfasst), die vornehmlich den Interessen der Abgabepflichtigen dient".[62] – Diese Gliederung schafft meines Erachtens mehr Verwirrung als Klarheit, weil sie unter „Beiträgen im engern Sinn" (nach Zaugg vor allem Sozialversicherungsbeiträge) nur solche abgaberechtlichen Tatbestände erfasst, die – gemessen am historisch gewachsenen „klassischen" finanzrechtlichen Beitragsbegriff – eher als Beiträge im *weiteren* Sinn verstanden werden müssen. Ob diese

55 *Ausnahme:* Blumenstein und Zaugg; dazu sogleich im Text.

56 So *Imboden/Rhinow* II, Titel zu Nr. 111 S. 782: „Beiträge (Vorzugslasten)"; *Aubert* II N. 1944 S. 692.

57 und 58) In: Schweizerisches Steuerrecht, S. 6.

59 System des Steuerrechts, S. 2.

60 Die rechtssystematische Einordnung der Regalgebühren und Konzessionsabgaben ist heute freilich unklar. Vgl. dazu unter 3. Monopolabgaben.

61 *Zaugg*, a. a. O. (Anm. 6) S. 221.

62 *Zaugg*, (Anm. 61).

„Beiträge" heute noch zu recht zu den Vorzugslasten gezählt werden können, bleibe dahingestellt.[63] Weil sich im Bereiche des Sozialversicherungsrechtes das Wort „Beitrag" eingebürgert hat, verwenden wir im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesgerichtes für den „klassischen" finanzrechtlichen Beitragsbegriff die Bezeichnung „Vorzugslast". Verbandslasten („Beiträge" an Zwangskörperschaften) sind damit ausgeklammert.[64]

In jüngster Zeit hat Klaus A. *Vallender* eine über das herkömmliche Verständnis hinausgehende begriffliche Erweiterung der Vorzugslasten vorgeschlagen. Vallender rechnet nicht nur (Kosten-)Beiträge zu den Vorzugslasten, sondern darüberhinaus auch Abgabepflichten, die „kostenunabhängige" Mehrwerte ausgleichen sollen (vorab Planungsmehrwerte).[65] In der Tat haben diese beiden Typen öffentlicher Abgaben – „Beiträge" und „Mehrwertabschöpfung"[66] – das sie rechtfertigende Moment, die „Forderung ausgleichender Gerechtigkeit" (Otto Mayer)[67], gemeinsam. In unserem Kontext erscheint indes diese Zuordnung der Mehrwertabschöpfung zu den Vorzugslasten noch verfrüht. Wir wollen von gesicherten Erkenntnissen ausgehen. Das gebietet, unter der Bezeichnung „Vorzugslasten" in Übereinstimmung mit dem Bundesgericht und der wohl herrschenden Lehre, (nur) Beiträge einzelner besonders Interessierter an die *Kosten* öffentlicher Einrichtungen zu verstehen. Mehrwertabschöpfungen sind mithin Sonderabgaben.

b) Sowohl *Vorzugslast* (Beitrag im engern Sinn) wie *Gebühr* sind Kostenbeiträge (Entgelte) für besondere, individuell zurechenbare Staatsleistungen.[68] Für beide Abgabeformen ist das Kostendeckungsprinzip als obere Begrenzung unverzichtbares Begriffsmerkmal (nicht nur normativer Gestaltungsmassstab).[69] Der (zumeist genannte) *Unterschied* zwischen Vorzugslast und Gebühr liegt im Folgenden: Gebühren werden geschuldet für die *tatsächliche* Inanspruchnahme der Verwaltung oder für die *tatsächliche* Benützung einer öffentlichen Einrichtung. Für die Erhebung von Vorzugslasten indes genügt die blosse Möglichkeit zur Realisierung oder Nutzung des mitfinanzierten Sondervorteils. Mit den Worten des Bundesgerichtes (am Bei-

63 Dagegen: *Isensee,* Umverteilung durch Sozialversicherungsbeiträge, Berlin 1973, S. 31 ff. Fazit: Abgabentatbestand eigener Art: Solidarlast. – Dafür: *Wolff/Bachof*, a. a. O. (Anm. 52) S. 307, die Isensee die „Zugrundelegung eines zu engen Vorteilsbegriffes" vorwerfen.

64 Nach *Imboden/Rhinow* II Nr. 111 S. 787 stellen solche Mitgliedschaftsbeiträge (zu recht) „Abgaben sui generis" dar.

65 *Vallender,* Grundzüge des Kausalabgabenrechts, S. 95 f.

66 Typenbezeichnung von *Vallender,* a. a. O. (Anm. 65) S. 96.

67 *Mayer,* Verwaltungsrecht II, 3. A. München u. Leipzig 1924 S. 231, zit. bei *Vallender,* a. a. O. (Anm. 65) S. 95.

68 Vgl. die Umschreibung der Vorzugslasten bei *Wolff/Bachof,* a. a. O. (Anm. 52) S. 307; wobei Wolff/Bachof die Bezeichnung „Vorzugslasten" als Oberbegriff für Gebühren und Beiträge verstehen.

69 Vgl. die in Anm. 48 zit. Bundesgerichtsentscheide; aus der Literatur statt aller: *Imboden/Rhinow* II Nr. 111 S. 785.

spiel einer Kanalisationsanschluss-„abgabe"): „Die Anschlussgebühr ist eine einmalige Gegenleistung des Grundeigentümers für das Recht, das öffentliche Wasserversorgungsnetz zu benutzen. Sie darf erst erhoben werden, wenn ein Anschluss erfolgt und damit der Wasserbezug möglich geworden ist. Sie unterscheidet sich in diesem Punkt von einer Vorzugslast (Beitrag), die aufgrund des für den Grundeigentümer geschaffenen Sondervorteils bereits mit der blossen Möglichkeit eines Anschlusses geschuldet ist."[70] Bei der Gebühr liegt die causa einzig in der durch die tatsächliche Inanspruchnahme manifest gewordenen *unmittelbaren Verknüpfung* von Leistung und Gegenleistung. Man weiss, wer die Verwaltung beansprucht, wer Kosten verursacht. Das ist die „Rechtfertigung" der Gebühr.[71] Für die Erhebung einer Vorzugslast bedarf es dieser unmittelbaren Verknüpfung von Leistung und Gegenleistung nicht. Hier ist indes – gleichsam als Korrektiv für die fehlende Unmittelbarkeit – vorausgesetzt, dass die mitfinanzierte öffentliche Einrichtung für den mit der Abgabe Belasteten einen *wirtschaftlichen Sondervorteil* darstellt. Die Vorzugslast hat „ihre innere Rechtfertigung im Mehrwert, der durch die öffentliche Einrichtung vermittelt wird".[72] Die durchaus herrschende Lehre verlangt, dass dieser Mehrwert wirtschaftlicher Art, d. h. in Geld realisierbar, ist; und überdies, dass der Mehrwert ein besonderer sein muss, was sagen will: nur bestimmten Kategorien von Privatpersonen, nicht aber jedermann zukommend.[73] Für die *Bemessung* der einzelnen Abgabepflichten soll der Grundsatz der individuellen „Wertadäquanz" wegleitend sein: „Die individuelle Beitragsleistung hat dem individuellen Sondervorteil zu entsprechen."[74]

c) An der scheinbar unverzichtbaren Voraussetzung eines „wirtschaftlichen Sondervorteils", der allein zur Erhebung einer Vorzugslast berechtigt (nach Max *Imboden* wird „in Ermangelung eines solchen ‚besonderen Nutzens'. . . der Beitrag verfassungswidrig"[75]), liess sich noch mit hinreichenden Gründen festhalten, als vorab Anliegerstrassen, Trottoirs und dergleichen mit Vorzugslasten mitfinanziert wurden. In diesen Fällen war und ist freilich auch heute noch ein besonderes Interesse und ein besonderer Nutzen der Abgabepflichtigen „mit gutem Gewissen"

70 BGE vom 28. Januar 1976, in: Zbl. 77/1976 S. 385 ff./386, mit Hinweis auf BGE 92 (1966) I 454 E. 2c; vgl. auch BGE 101 (1975) Ia 195.

71 Es ist erstaunlich und bedenklich zugleich, dass sich bis zum heutigen Tag keine Kriterien zur Lösung der Frage des Ob einer Gebührenerhebung durchgesetzt haben. Bedenklich stimmt die umfassende Delegation an den Bundesrat zur Erhebung von Gebühren in Art. 4 des BG vom 4. Okt. 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes(!), SR 611.01; AS 1975 65. Der Bundesrat begründet diese Gebührenerhebungskompetenz in der Botschaft: „Im Hinblick auf die angespannte Finanzlage . . ." (BBl. 1974 II 1309 ff./1330).

72 *Vallender,* a. a. O. (Anm. 65) S. 95.

73 *Imboden/Rhinow* II Nr. 111 S. 785 f.; *Vallender,* a. a. O. (Anm. 65) S. 195.

74 *Imboden/Rhinow* II Nr. 111 S. 786 f.

75 *Imboden,* Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 3. A. II Nr. 413 S. 514, von Imboden/*Rhinow* II Nr. 111 S. 785, unverändert übernommen.

vertretbar. Mit dem Aufkommen des „Umweltschutzgedankens", zuerst im Bereiche des Gewässerschutzes in die Tat umgesetzt und fraglos vorwiegend vom öffentlichen Interesse diktiert, erblickten indes „Vorzugslasten" das Licht der Welt, bei denen nun wirklich in Frage steht, ob sie den Namen „*Vorzugs*last" noch zu recht tragen.[76] Nach der Meinung des Bundesgerichtes darf allerdings „unbedenklich angenommen werden", den mit einer „Vorzugslast" zur Deckung der Kosten einer Abwasserreinigungsanlage belasteten Hauseigentümern erwachse „aus der Erstellung der Anlage ein wirtschaftlicher Sondervorteil".[77] Denn, so das Bundesgericht: „Würde das Gemeinwesen die häuslichen Abwasser nicht durch die Kanalisation ableiten, so wären unter heutigen Verhältnissen die Häuser der Stadt unbewohnbar. Die unschädliche Beseitigung der Abwasser, deren Menge und Verschmutzung dauernd zunehmen, erfordert aber je länger je mehr deren Reinigung. Die Errichtung einer Abwasserreinigungsanlage liegt daher, gleich wie die Erstellung der Kanalisation, auch im Interesse der Hauseigentümer und erhöht den Wert ihrer Gebäude. Dieser geldwerte Sondervorteil wird durch die Sonderlast abgegolten, die dem Hauseigentümer auferlegt wird."[78] Diese Argumentation reicht zur Begründung einer *Vorzugs*last nicht aus. Freilich ist nicht zu bestreiten, dass die Erstellung einer Abwasserreinigungsanlage „*auch* im Interesse der Hauseigentümer" liegt. Ist indes dieses Interesse der Hauseigentümer wirklich ein *besonderes*, das sich vom *allgemeinen* Interesse am Schutz der Gewässer hinlänglich abhebt, und deshalb die Erhebung eines besonderen Kostenbeitrages rechtfertigt? Entsteht für die Hauseigentümer wirklich ein *Sondervorteil*, wenn die Abwasser nicht mehr ungereinigt in die öffentlichen Gewässer geleitet werden? Und wie soll dieser „Sondervorteil" nach dem Prinzip der individuellen „Wert-Adäquanz" bemessen werden? Ist das im zit. Bundesgerichtsfall vom kantonalen Gesetzgeber gewählte Kriterium der „Brandversicherungssumme" des Hauses „wertgerecht"? Steht der „Wert" an gereinigten Abwassern mit dem Wert des Hauses in irgendeiner Relation? — Wohl nur entfernt. Es erstaunt denn auch nicht, dass sich das Bundesgericht bei der Überprüfung dieses (fragwürdigen) Kriteriums zur Bemessung der Beitragshöhe mit dem Ausweg auf „schematische, nach der Durchschnittserfahrung (sic!) aufgestellte Massstäbe"[79] behelfen muss. Diese Formel ist in der Tat nurmehr „Verlegenheitssatz" (Hans *Huber*[80]). Der für unverzichtbar gehaltene „Sondervorteil" verblasst zur blossen Fiktion. Aus Fiktionen lassen sich indes keine sachgerechten Kriterien ableiten. Solche liessen sich nun aber finden, wenn die von Hans *Huber* aufgeworfene *Kern-*

76 Hans *Huber* schlägt wohl gerade im Hinblick auf diese Entwicklung vor, den Begriff der Vorzugslast zugunsten des Begriffs des Beitrages fallenzulassen, in: Über den Grundsatz der Verhältnismässigkeit im Verwaltungsrecht, ZSR 96/1977 I S. 1 ff./13.

77 BGE 93 (1967) I 112; vgl. auch BGE 94 (1968) 276 ff.

78 BGE 93 (1967) I 112.

79 BGE 93 (1967) I 114.

80 Im Aufsatz: Über den Grundsatz der Verhältnismässigkeit im Verwaltungsrecht, ZSR 96/1977 I. Halbband S. 1 ff./13.

frage gestellt und beantwortet würde: „Wird nicht mit dieser Anlage und Bemessung der Abgabe für die Kosten der Abwasserreinigung vom Prinzip des Ausgleichs von Sondervorteilen unvermerkt auf das Gefährdungs- und Verursacherprinzip übergegangen? Werden nicht in Wahrheit die Abwasserlieferanten nicht als Empfänger von Sondervorteilen, sondern als Verursacher der Verschmutzung belastet?"[81] In dieser Sicht liegt doch ganz offensichtlich die innere Rechtfertigung dieser besonderen Abgabearten. Die Berücksichtigung des Verursacherprinzips („Wer verschmutzt, zahlt"; „polluter – pays – principle"[82]) erlaubte eine wesentlich sachgerechtere und damit differenziertere Beitragsbemessung im Einzelfall. Die „Vorzugslast" ist in diesen Fällen schlicht „Sonderlast", gerechtfertigt durch den spezifischen Zurechnungsgrund der besonderen *Verursachung* unumgänglich gewordener Schutz- und Abwehrmassnahmen, von denen die Allgemeinheit gleichermassen profitiert, niemand „besonders". Die durch das Verursacherprinzip gerechtfertigten und zu rechtfertigenden Abgaben fallen aus dem auf die Ausgleichung wirtschaftlicher Sondervorteile beschränkten Begriff der Vorzugslast heraus, sind *Sonderabgaben.*

d) Vorzugslasten (im herkömmlichen Sinn) und Sonderlasten nach dem Verursacherprinzip (hier vorderhand mit Sonderabgaben bezeichnet) sind *zweckgebundene Abgaben.*[83] Ihr Aufkommen soll an die Kosten der jeweils in Frage stehenden öffentlichen Einrichtungen *bei-tragen.* Diese Zweckbindung hat das Bundesgericht schon mehrfach dazu bewogen, zumeist im Sinne eines obiter dictum, die Vorzugslasten von den *Zwecksteuern* abzugrenzen: „La charge de préférence ne doit d'ailleurs pas être confondue avec l'impôt d'affection. En effet, si ce dernier est, lui aussi, destiné à couvrir des dépenses déterminées, il est perçu en revanche auprès de tous les contribuables et non pas seulement auprès de ceux auxquels les dépenses à payer procurent des avantages."[84]
Diese stereotype Gegenüberstellung darf indes – wie Hans *Huber* zu recht betont – *nicht* dahin verstanden werden, die „Alternative sei absolut und unausweichlich. Entweder sei eine Abgabe eine Vorzugslast oder, wenn nicht, sei sie (wenn auch eine Gebühr nicht in Frage kommt) *notwendig* eine Steuer, eine Zwecksteuer".[85] Dieser unzutreffenden Annahme liegt „die Vorstellung von einem geschlossenen begrifflichen System (zugrunde), an das auch der Gesetzgeber gebunden wäre".[86]

81 Im (unveröffentlichten) Rechtsgutachten zum Unfallverhütungsbeitrag, S. 31.

82 So lautet nach Martin *Bullinger* das Verursacherprinzip in seiner Originalfassung; Bullinger, Umweltrechtliches Verursacherprinzip und Raumordnung, in: Im Dienst an Recht und Staat, Festschrift für Werner Weber zum 70. Geburtstag, Berlin 1974, S. 663 f./663. Dazu hinten S. 127 ff.

83 Erstaunlicherweise wird die Frage der Zweckbindung bei Gebühren nicht – oder nur selten – aufgegriffen; vgl. etwa *Wendt,* a. a. O. (Anm. 32) S. 41 mit Anm. 81.

84 BGE 86 (1960) I 99 mit Hinweis auf BGE 73 (1947) I 58; im wesentlichen gleiche Formulierung in: BGE 90 (1964) I 94 f., 95 (1969) I 506, 99 (1973) Ia 599. Zur Rechtsfigur der „Zwecksteuer" s. hinten S. 78 ff.

85 Im (unveröffentlichten) Gutachten zum Unfallverhütungsbeitrag, S. 27.

86 *Huber,* Gutachten (Anm. 85) S. 28.

Diese Annahme, so Hans *Huber*, „ist ein Rückfall in die sonst überwundene Begriffsjurisprudenz und deren Vertrauen in die deduktive Kraft schöpferischer Definition. Allein Begriffsjurisprudenz und jenes Vertrauen halten vor der Kritik der Rechtswissenschaft in der Gegenwart nicht mehr stand.[87] Dem Gesetzgeber blieb und bleibt also keineswegs / nur die Wahl zwischen bereits absolut feststehenden Begriffen von Abgabearten, und er trifft seine Auslese auch, in Anbetracht der sozialen Wirklichkeit, mit *Neuschöpfungen*, die nicht einer abschliessend vorgegebenen Begriffswelt angehören".[88]

Die Vorzugslast (im herkömmlichen Sinn) ist richtiger Ansicht nach nur *eine* von grundsätzlich unbestimmt vielen „Kausalabgaben" (im Sinne von Otto *Mayer*).[89] Der spezifische Zurechnungs- und Rechtfertigungsgrund und damit zugleich die Abgrenzung zur Steuer liegt bei Vorzugslasten im geschaffenen wirtschaftlichen Sondervorteil. *Andere* spezifische Zurechnungs- und Rechtfertigungsgründe sind durchaus denkbar. Die Abgaben nach dem Verursacherprinzip sind nur ein Beispiel. Vermögen solche andere Gründe eine Sonderabgabe hinlänglich zu rechtfertigen, ist keine „voraussetzungslos" geschuldete Steuer gegeben. Auch hier – wie bei den Gebühren[90] – gilt: Nicht jede Abgabe, die „nicht als Äquivalent für. . . einen besonderen Vorteil. . ." geschuldet wird, ist eine Steuer. Das *kann* zutreffend sein, ist es aber keineswegs notwendigerweise.

3. Die Monopolabgaben

Ernst *Blumenstein* gliedert die Monopolabgaben in *Monopolpreis* („Gegenleistung für eine Sachleistung, die das Gemeinwesen in Ausübung eines ihm nonopolweise vorbehaltenen gewerblichen oder kommerziellen Betriebes demjenigen macht, der sie von ihm verlangt") und *Monopolgebühr* („Abgabe, die das Gemeinwesen dafür erhebt, dass es die ihm monopolweise zustehende gewerbliche oder kommerzielle Betätigung im Einzelfall einem Privaten überlässt").[91] Anstelle von „Monopolge-

87 Hinweis auf *Wieacker,* Privatrechtsgeschichte der Neuzeit, 2. A. S. 433, 434, 436; *Coing,* Grundzüge der Rechtsphilosophie, 2. A. S. 305 ff.; *Larenz,* Lehrbuch des Schuldrechts, 3. A. S. 17 ff.

88 Huber, Gutachten (Anm. 85) S. 28/29.

89 Vgl. vorn S. 33 f.

90 Vgl. vorn S. 40 f.

91 *Blumenstein,* Schweizerisches Steuerrecht, S. 6; sinngemäss auch in: System des Steuerrechts, S. 2 u. in: Die Rechtsordnung der öffentlichen Finanzwirtschaft, S. 116. Wie Blumenstein auch *Schwarzenbach,* Grundzüge des allg. Verwaltungsrechts, 6. A. Bern 1975 S. 118; *Höhn,* Steuerrecht 2. A. S. 2 Rndnr. 9, versteht unter Monopolabgaben nur Monopolgebühren im Sinne Blumensteins.

bühren" wird hie und da die Bezeichnung „Konzessionsabgabe", „Verleihungsgebühr"[92], oder – bei der Verleihung von Regalrechten – auch „Regalgebühr" verwendet.[93] Der Sprachgebrauch ist uneinheitlich.[94]

a) Der *Monopolpreis* ist wie die Gebühr eine Gegenleistung für eine dem Abgabepflichtigen erbrachte Sach- oder Dienstleistung. Der *Unterschied* zwischen Monopolpreis und Gebühr kommt im „‚Überpreis' zum Ausdruck, den das Gemeinwesen kraft seiner öffentlich-rechtlichen Monopolstellung (bei Monopolpreisen) zu fordern in der Lage ist".[95] Einen solchen „Zuschlag zum Preis (Monopolgewinn)" – nach Fritz Fleiner im Unterschied zu Blumenstein insofern eine „Steuer"[96] – zu fordern ist das Gemeinwesen nur bei *Fiskalmonopolen* in der Lage. Bei Monopolen des „öffentlichen Wohles"[97] trägt das geschuldete Entgelt je nach Ausgestaltung der Rechtsbeziehungen entweder privatrechtlichen Charakter oder ist „gewöhnliche", am Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip orientierte Gebühr. Die Frage nach der Zulässigkeit der Erhebung eines Monopolpreises ist mithin abhängig von der Frage nach der Zulässigkeit eines an fiskalischen Interessen ausgerichteten Monopols. Für die Neubegründung von Fiskalmonopolen der Kantone markiert die Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 31 der Bundesverfassung) eine unübersteigbare Schranke.[98] Fiskalmonopole des Bundes (Alkoholmonopol, Postregal) gründen unmittelbar in der Bundesverfassung und sind dort auf das Fiskalziel hin festge-

92 Vorab im bundesdeutschen Schrifttum, vgl. etwa *Kruse,* a. a. O. (Anm. 52) S. 23: „Verleihungsgebühren (Konzessionsabgaben)"; umgekehrt z. B. *Wolff/Bachof,* a. a. O. (Anm. 52) S. 312: „Konzessionsabgaben (Verleihungsgebühren)".

93 Vgl. etwa *Imboden/Rhinow* II Nr. 110 S. 782; *Grisel,* Droit administratif suisse, S. 120 (émolument régalien); eine Differenzierung zwischen „Monopol" und „Regal" braucht im Rahmen dieser Arbeit nicht geleistet zu werden. In diesem abgaberechtlichen Kontext lassen sich Monopol und Regal insofern zusammenfassen, als sie wirtschaftlich das gleiche bezwecken; vgl. *Peters,* Lehrbuch der Verwaltung, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1949, S. 335.

94 Das Bundesgericht verwendet die Bezeichnung „Regalgebühr" und „Konzessionsabgaben" synonym; vgl. BGE 101 (1975) Ib 468: „Den Regalgebühren oder Konzessionsabgaben der PTT stehen . . .".

95 *Blumenstein,* System des Steuerrechts, S. 2; s. auch *Albisser,* a. a. O. (Anm. 2) S. 48 ff.

96 *Fleiner,* Institutionen, S. 434.

97 Vgl. die vom Bundesgericht versuchte Abgrenzung zwischen Fiskalmonopolen und Monopolen des öffentlichen Wohls, in: BGE 95 (1969) I 149 ff.; die hier umschriebene Definition des Fiskalmonopols wird in BGE 101 (1975) Ia 129 bestätigt; vgl. auch BGE 100 (1974) Ia 449 ff. Zum Monopol des öff. Wohles etwa BGE 91 (1965) I 186 und 96 (1970) I 207. Wo die Grenze zwischen Fiskalmonopolen und andern Monopolen im einzelnen genau verläuft, wo mithin die Abgrenzung von Monopolpreis und Gebühr liegt, braucht im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter verfolgt zu werden.

98 Dazu: *Saladin,* Grundrechte im Wandel, S. 252 ff.; *Grisel,* Droit administratif suisse, S. 123; *Aubert,* Traité II S. 695 Ziff. 1954.

legt.[99] Für die Bemessung von Monopolpreisen ist das Kostendeckungsprinzip nicht zu beachten, wohl aber die allgemeinen Rechtsgrundsätze, insbesondere der Grundsatz der Verhältnismässigkeit.

b) Die *Monopolgebühr* wird für die *Verleihung eines Rechts* geschuldet, sei es für eine Monopolkonzession („Konzessionsabgabe"), für eine Sondernutzung an Sachen im Gemeingebrauch („tasse di utilizzazione per la concessione di un uso particolare del domino publico"[100]) oder für ein Regalrecht („Regalgebühr"). Aus der Natur der Sache kann hier – wie das Bundesgericht durchwegs betont – das Kostendeckungsprinzip nicht zum Tragen kommen;[101] deshalb nicht, weil Monopolgebühren keine kostenverursachende Leistung gegenübersteht (abgesehen von den unbedeutenden Kosten für die Erstellung der Konzessionsverfügung, die Ausstellung der Berechtigungen). Darin liegt der *Unterschied* zu den „eigentlichen" Gebühren,[102] die immer nur ein Entgelt für kostenverursachende öffentliche Leistungen darstellen. Monopolgebühren sind demgegenüber nicht Kostenersatz.
Steht fest, dass das Kostendeckungsprinzip „keine Anwendung (findet) auf Gebühren, die für die Einräumung eines Regalrechts oder einer Konzession erhoben werden und denen keine staatliche Leistung gegenübersteht",[103] drängt die Frage, „wie hoch den letztlich"[104] Monopol-„gebühren" bemessen werden dürfen. Nach Meinung des Bundesgerichtes findet auf Monopolgebühren das sogenannte *Äquivalenzprinzip* als die gebührenrechtliche Ausgestaltung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit Anwendung.[105] Dieses Prinzip gelte für sämtliche Gebühren.[106] Am Beispiel einer Abgabe für die Verleihung einer „Fernsehempfangskonzession" der PTT entwickelt, hält das Bundesgericht das Äquivalenzprinzip dann für verletzt, wenn „Gebühr und eingeräumtes Recht in keinem vernünftigen Verhältnis stehen, (wenn) die Gebühr gegenüber anderen, vergleichbaren Regalgebühren offensichtlich übersetzt ist, oder (wenn) sie den *Gebührencharakter sprengt und eine eigentliche Steuer* darstellt".[107] Dieser zuletzt zitierte und besonders hervorgehobene[108] Gesichtspunkt bei der Überprüfung einer Monopolgebühr, dieses „Umschlagen" von

99 Vgl. etwa Art. 32*bis* BV, Art. 36 Abs. 1–3 BV (Postregal; wobei hier die Verfassung vorschreibt, dass „Die Tarife (Monopolpreise). . . im ganzen Gebiet der Eidgenossenschaft nach den gleichen, möglichst billigen Grundsätzen bestimmt (werden)" (Abs. 3); gleichwohl wird aus dem Postregal ein Ertrag erwartet (Abs. 2), vgl. Art. 42 lit. b BV.

100 BGE 100 (1974) Ia 140.

101 Vgl. für den Fall einer „Sonderbenutzungsgebühr BGE 100 (1974) Ia 140 c, einer Regalgebühr BGE 95 (1969) I 500 und 502, einer Konzessionsabgabe BGE 101 (1975) Ib 467 f.

102 Zu recht auseinandergehalten auch von *Albisser,* a. a. O. (Anm. 2) S. 45 und *Imboden/Rhinow* II Nr. 110 IX S. 782.

103 BGE 101 (1975) Ib 468.

104 Hans *Huber,* Über den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, in: ZSR 96/1977 I S. 1 ff./14 Fn. 54.

105 und 106) BGE 101 (1975) Ib 468.

107 BGE 101 (1975) Ib 468.

108 Hier von mir hervorgehoben.

„Gebühr" zur „Steuer", ist nun allerdings nicht unproblematisch. Vorab dann nicht, wenn die Verleihung von Regalrechten oder Monopolkonzessionen in Frage steht, die vom Gemeinwesen kraft Verfassungsrecht *fiskalisch* genutzt werden dürfen (oder gar sollen). Das gilt anerkanntermassen für die traditionellen Regalrechte der Kantone (Bergregal, Fischerei-, Jagd-, Wasser- und Salzregal), aber auch für die Fiskalmonopole des Bundes, insbesondere das Postregal. Das Bundesgericht anerkennt beispielsweise, dass die Kantone „den Wunsch vieler Bürger zu fischen, fiskalisch ausnützen (können), indem sie bei Erteilung einer Fischereibewilligung *nicht nur eine Verwaltungsgebühr, sondern zu fiskalischen Zwecken eine sogenannte Regalgebühr* erheben. Die Regalgebühren sind sowohl von den Verwaltungsgebühren als auch von den Anstalts- und Benutzungsgebühren zu unterscheiden". [109] Es ist, wie das Bundesgericht im gleichen Urteil ausführt, in der Tat nur „eine Frage der Benennung . . ., ob man fiskalisch ausgestaltete Regalgebühren als ‚Sondersteuern' bezeichnen (wolle)". [110] Das besagt doch nichts anderes, als dass bei eigentlichen *Monopol-„gebühren"* der „Gebührencharakter gesprengt ist. [111] Das Äquivalenzprinzip, verstanden als die *„gebührenrechtliche* Ausgestaltung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes", [112] kann deshalb nicht als determinierende Schranke der (eigentlichen) Monopolgebühren zum Tragen kommen, weil sich Bund und Kantone in der Nutzung fiskalisch konzipierter Regale und Monopole nicht notwendigerweise von Äquivalenzvorstellungen leiten lassen müssen. Es bleibt Raum für die Berücksichtigung anderer Gesichtspunkte. Gegenüber Monopolgebühren greifen mithin nur jene verfassungsrechtlichen Schranken, die auch gegenüber den „Steuern" wirken. Monopol-„gebühren" sind Ausfluss der Regal- oder Monopolhoheit, Steuern Ausfluss der Steuerhoheit. Für die Beurteilung der Rechtsnatur einer Abgabe für die Verleihung eines Regalrechts oder einer Monopolkonzession ist die verfassungsrechtliche Vorfrage zu beantworten, ob das in Frage stehende Regal oder Monopol fiskalisch genutzt werden kann. Wenn *ja*, handelt es sich um eigentliche Monopolabgaben. Wenn *nein* (etwa bei der Verleihung einer Rohrleitungskonzession), ist aus *abgaberechtlicher Sicht* beurteilt kaum mehr ein ins Gewicht fallender Unterschied zu einer Gebühr, etwa einer Bewilligungsgebühr, auszumachen. In diesen Fällen hat die Bezeichnung „Verleihungs*gebühr*" ihre Berechtigung. Hier aber ist meines Erachtens das Kostendeckungsprinzip durchaus zu beachten, auch wenn – wie erwähnt – aus der Natur der Sache dem Gemeinwesen nur bescheidene Kosten erwachsen, mithin nur bescheidene Gebühren erhoben werden können. Ich vermag jedenfalls nicht einzusehen, weshalb das Gemeinwesen an „Monopolen", die ihm nicht aus wirtschaftlichen, sondern aus polizeilichen, neutralitäts- oder sicherheitspolitischen

109 BGE 95 (1969) I 500; vgl. zum *Jagdregal* BGE 101 (1975) Ib mit zahlreichen Hinweisen auf Literatur und Rechtsprechung.

110 BGE 95 (1969) I 502.

111 Wir erinnern in diesem Zusammenhang, dass Fritz *Fleiner* dem „Monopolgewinn" Steuercharakter beimisst; vgl. Anm. 96.

112 BGE 101 (1975) Ib 468.

Gründen (Rohrleitungen, Atomkraftwerke) vorbehalten sind, über die Kostendeckung hinaus noch etwas für die Bestreitung allgemeiner Staatsaufgaben „verdienen" soll.

c) Entscheidender Gesichtspunkt für die Abgrenzung von Monopolabgaben und Gebühren ist also in erster Linie die besondere Natur des in Frage stehenden Regals oder Monopols. Ist das Regal oder Monopol nach Massgabe des Verfassungsrechtes fiskalisch nutzbar, sind Monopolabgaben geschuldet, andernfalls Benutzungs- oder Verleihungsgebühren. Die Frage nach der Abgrenzung von Monopolabgabe und Steuer erscheint demgegenüber eher von untergeordneter Bedeutung. Ernst *Blumenstein* rechnet die Monopolabgaben zu den „Äquivalentsabgaben". So sei beispielsweise bei der Monopolgebühr für die Einfuhr monopolpflichtiger gebrannter Wasser „. . . der Entgeltcharakter ein ganz offensichtlicher".[113] Nach Blumensteins Meinung kann „die Tatsache, dass der Staat mit der Einführung von Monopolen oft die nämlichen Zwecke verfolgt, wie mit derjenigen einer Steuer, . . . die juristische Beurteilung nicht beeinflussen".[114] Fritz *Fleiner* ist anderer Meinung: „Zu Zwekken der *Steuererhebung* stellt ferner das Gesetz ausnahmsweise die Form des Monopols in den Dienst der Finanzverwaltung . . .".[115] Für das Belastungsverhältnis Staat – Bürger sind indes diese unterschiedlichen Auffassungen nicht bedeutend. Wesentlich erscheint hier nur die Frage, *ob* der Staat eine ihm durch die Verfassung eingeräumte Monopolstellung fiskalisch nutzen darf oder nicht. Darf er es, muss er sich bei der Bemessung der Abgabenhöhe nicht unbedingt am „objektiven Wert" oder am „wirtschaftlichen Nutzen" seiner Leistung oder des eingeräumten Rechts orientieren. Darf er es hingegen nicht, stellt ihm nicht nur das Äquivalenzprinzip, sondern auch das Kostendeckungsprinzip Schranken.

4. Die Ersatzabgaben

a) Ersatzabgaben „werden geschuldet, weil der Pflichtige von einer andern ihm dem Gemeinwesen gegenüber obliegenden Leistung befreit wird" (Ernst *Blumenstein*[116]). Diese Definition hat das Bundesgericht[117] wie auch die einschlägige Literatur[118] im wesentlichen übernommen.

113 und 114) *Blumenstein,* Schweizerisches Steuerrecht, S. 7.

115 *Fleiner,* Institutionen, S. 434; das Kursiv gesetzte ist von mir hervorgehoben.

116 In: Schweizerisches Steuerrecht, S. 4; sinngemäss auch: System des Steuerrechts, S. 2 und 3. A. 1971 S. 3 sowie: Die Rechtsordnung der öffentlichen Finanzwirtschaft, S. 116.

117 BGE 92 (1966) I 365, 97 (1971) I 804; vgl. ferner BGE 99 (1973) Ia 75, 102 (1976) Ia 7 ff. insb. 14 f.

118 Vgl. statt vieler: *Imboden/Rhinow* II Nr. 112 I S. 795, *Höhn,* Steuerrecht S. 3, Rndnr. 10; *Schwarzenbach,* Grundzüge des allgemeinen Verwaltungsrechts, S. 189, *Vallender,* Grundzüge des Kausalabgabenrechts, S. 123 f. (mit einer wertvollen Aufzählung von Beispielen, S. 125–136).

Die Ersatzabgabe kann „begrifflich nur demjenigen abgefordert werden, welchem die öffentliche Rechtsordnung grundsätzlich jene andere Verpflichtung auferlegt" (Ernst *Blumenstein* [119]). Oder, mit den Worten des Bundesgerichtes: „(Die Ersatzabgabe hat) keinen selbständigen Charakter, sondern sie hängt sowohl in ihrem Bestand als auch ihrer Höhe nach von einer andern Pflicht ab." [120] Selbstverständliche Voraussetzung für die Erhebung einer Ersatzabgabe ist demnach, dass die primäre Leistungspflicht (an deren Stelle die Ersatzleistung in Geld treten soll) rechtmässig ist. [121/122]

b) Bis vor kurzem musste das Bundesgericht noch feststellen, dass „über die *Bemessungsgrundsätze* bei Ersatzabgaben . . . von der Praxis noch keine allgemein anwendbaren Regeln entwickelt worden (seien)". [123] Jüngere Entscheide weisen indes schon deutlich die Richtung, in der zur Suche solcher Bemessungsgrundsätze zu gehen ist. Ausgangspunkt ist dabei *Sinn und Zweck der Ersatzabgabe*. So stellt das Bundesgericht klar heraus, dass „mit der Ersatzabgabe, die an keine direkte Gegenleistung des Gemeinwesens geknüpft ist, . . . lediglich eine *Rechtsgleichheit* zwischen persönlich Dienstpflichtigen (in casu: Feuerwehrdienst) und nicht Dienstpflichtigen hergestellt werden (soll), weshalb die *Ersatzabgabe für den Einzelnen nicht höher sein darf, als zur Herbeiführung dieses Ausgleichs erforderlich ist".* [124] Zutreffend fährt das Bundesgericht fort: „Die Kosten, die dem Gemeinwesen durch die ausfallende persönliche Dienstleistung entstehen, könnten (scil.: diese Erwägung des Bundesgerichtes ist Antwort auf die Auffassung der Beschwerdeführer, die Ersatzabgabe unterstehe als Kausalabgabe vor allem dem Kostendeckungsprinzip) bloss als *Richtschnur* für die Bemessung der Abgabe dienen. Richtiger scheint jedoch, den Vorteil, der dem an sich Dienstpflichtigen aus der Befreiung von der persönlichen Leistung erwächst, zum Ausgangspunkt zu nehmen. [125] Die Ersatzabgabe muss also in einem vernünftigen Verhältnis stehen zu dem, was ein einzelner Pflichtiger überhaupt leisten könnte; in diesem Sinne besteht auch hier ein Äquivalenzprinzip wie bei den andern Kausalabgaben." [126]

119 In: Schweizerisches Steuerrecht, S. 4.

120 BGE 97 (1971) I 794 f.; von *Imboden/Rhinow* II Nr. 112 S. 795 übernommen.

121 *Imboden/Rhinow* II Nr. 112 II S. 795.

122 Diese Voraussetzung gilt freilich auch etwa hinsichtlich einer Gebührenerhebung. Die Eidg. Justizabteilung hält in einer unveröffentlichten Stellungnahme zur Frage der „Einführung einer Gebühr zur teilweisen Deckung der Kosten von Flugsicherungsmassnahmen des Bundes im Luftverkehr" zutreffend fest: „Eine erste — in der Regel mit Stillschweigen übergangene — Voraussetzung der Rechtmässigkeit der Gebührenerhebung besteht darin, dass auch die Anordnung der Leistungen für welche jene als Entgelt gedacht ist, rechtmässig ist" (Stellungnahme vom 1. April 1976, M. 815/Wf S. 1).

123 BGE 97 (1971) I 804, 124, BGE 102 (1976) Ia 15 E. 6 a.

125 Hinweis auf BGE 97 (1971) I 806 Erw. 8.

126 BGE 102 (1976) Ia 15 Erw. 6a.

Diese klare, ansatzweise schon in früheren Entscheiden [127] zum Ausdruck gekommene Position des Bundesgerichtes verdient aus zwei Gründen besondere Beachtung.

aa) Zum einen weist das Bundesgericht darauf hin, dass die Ersatzabgabe „kostenunabhängig" ist, d. h. sie ist nicht Entgelt für eine dem Pflichtigen erbrachte Leistung des Gemeinwesens. Mit der Erhebung einer Ersatzabgabe wird offensichtlich nicht bezweckt, dem Gemeinwesen Finanzmittel zur Erfüllung seiner Aufgaben zur Verfügung zu stellen. Darin liegt der Unterschied zu den im „klassischen" Dreisatz: Steuer, Beitrag, Gebühr zusammengefassten Geldleistungspflichten. Für die Bestimmung der Rechtsnatur der Ersatzabgabe gibt die Gegenüberstellung „zurechenbarer" und „nicht zurechenbarer" Leistungen des Gemeinwesens, mithin dieser „fiskalisch" ausgerichtete Bezugsrahmen, *nichts* her. Den Ersatzabgaben fehlt jeder *finanz*rechtliche Bezugspunkt. Sie fallen als ein *aliud* aus dem „klassischen", finanzrechtlich geprägten Begriff der „öffentlichen Abgaben" heraus. Darin liegt der Grund und die Ursache, weshalb die Ersatzabgaben in der allgemeinen abgaberechtlichen Literatur des deutschsprachigen Raumes kaum Beachtung finden. Die Zuordnung der Ersatzabgaben zu den „öffentlichen Abgaben" durch Ernst *Blumenstein* [128] vermochte sich nur im schweizerischen Schrifttum durchzusetzen.
Halten wir das Wesentliche nochmals fest: Die Ersatzabgabe ist kein finanzwirtschaftliches, sondern ein spezifisch am Gleichheitssatz orientiertes rechtliches Instrument, dessen *Funktion* auf die Schaffung eines gerechten Ausgleiches zwischen denjenigen, die eine ihnen auferlegte Primärverpflichtung erfüllen, und denen, die diese Pflicht nicht erfüllen, gerichtet ist. [129] In dieser *„Ausgleichsfunktion"* (Klaus A. *Vallender*) [130] liegt die *iusta causa* der Ersatzabgabe. Das Bundesgericht hat diese Funktion klar erkannt: „Die Ersatzabgabe (darf) für den Einzelnen nicht höher sein, als zur Herbeiführung dieses Ausgleichs (scil. Rechtsgleichheit zwischen (primär) Dienstpflichtigen und nicht Dienstpflichtigen) erforderlich ist." [131] Die Ersatzabgabe ist ein Instrument zur Verwirklichung der *Lastengleichheit*. Die blosse Tatsache einer ausdrücklichen oder impliziten Befreiung einer Primärverpflichtung, mithin eine bloss formale Anknüpfung, vermag eine Ersatzabgabepflicht noch nicht hinreichend zu rechtfertigen. Die Befreiung muss überdies gegenüber allen anderen von der Primärverpflichtung nicht Befreiten „vorteilhaft", „ungerecht" sein, wobei grundsätzlich unerheblich ist, ob die „Vorteile" materieller oder ideeller Natur sind. Unerheblich ist aber auch, ob die primäre Verpflichtung ihrer Natur nach durch eine Abgabe „gleichwertig" ersetzt werden kann, ob die „Abgeltung kommensu-

127 Vor allem in BGE 97 (1971) I 806 f.
128 Diese Zuordnung „kollidiert" freilich auch bei Blumenstein mit seinem Begriffsverständnis der öffentlichen Abgaben, ist insofern nicht zweifelsfrei; vgl. vorn S. 24 ff.
129 Insofern zutreffend: *Vallender,* Grundzüge des Kausalabgabenrechts, S. 138.
130 A. a. O. (Anm. 129) S. 138.
131 BGE 102 (1976) Ia 15 Erw. 6a.

rabel" erscheint.[132] Das Bundesgericht irrt, wenn es das Argument zur Rechtfertigung einer Ersatzabgabe (in casu: für die Befreiung kantonaler Beamten von der sogenannten Residenzpflicht) als „Äquivalent für die materiellen und ideellen Vorteile des auswärtigen Wohnsitzes" für „unbehelflich" hält, weil „nicht ersichtlich (sei), wieso das Gemeinwesen einen Anspruch auf Ausgleichung solcher Vorteile haben soll."[133] Es geht bei der Ersatzabgabe keineswegs um einen „Anspruch" des Gemeinwesens (in casu: auf „Ausgleichung" entgangener Fiskaleinnahmen), sondern vielmehr um einen „Anspruch" auf Gleichbehandlung all jener, die sich der primären Verpflichtung unterwerfen. Ziel und Zweck der Ersatzabgabe ist es nicht, Nachteile, die dem Gemeinwesen aus der Befreiung einer grundsätzlich geschuldeten primären Leistungspflicht erwachsen, abzugelten; bezweckt ist vielmehr, Vorteile, die den von dieser Primärverpflichtung Freigestellten gegenüber allen anderen nicht Freigestellten erwachsen, auszugleichen. Es kann deshalb keine Rolle spielen, ob die primäre Leistungspflicht überhaupt in Geld messbar („kommensurabel") sei. Wesentlich ist hingegen, ob aus der Befreiung einer Primärverpflichtung gegenüber den Nichtbefreiten in Geld abschätzbare Vorteile resultieren.[134] Niemand wird doch behaupten wollen, die Militärpflichtersatzabgabe sei der persönlichen Dienstleistung in der Armee „kommensurabel", zumal dann schlechterdings nicht einsichtig wäre, weshalb das *Einkommen* als Berechnungsgrundlage für die Ersatzleistung herangezogen wird.[135] Dieser Berechnungsmodus verfällt doch nur deshalb nicht dem Verdikt der Willkür, weil er sich zu recht nicht am „Wert" der persönlichen Dienstleistungspflicht orientiert, sondern an den finanziellen und zeitlichen Vorteilen, die Dienstbefreiten gegenüber ihren waffentragenden Miteidgenossen zukommen.[136] Diese Vorteile sind für Einkommensstarke relativ grösser als für Einkommensschwache. – *Die Ersatzabgabe ist nicht „Äquivalent" für die primäre Leistungspflicht, sondern für die Vorteile, die aus der Befreiung von der primären Leistungspflicht resultieren.*

bb) Zum andern verdient aus dem bereits auszugsweise zitierten Bundesgerichtsentscheid[137] jene Passage Aufmerksamkeit, in der das Bundesgericht – bedauerlicherweise – von den von ihm selbst (richtig) aufgestellten Grundsätzen für die

132 Dies aber die Meinung von *Imboden/Rhinow* II Nr. 112 I S. 795. Zur Kritik sogleich im Text.

133 BGE 92 (1966) I 367.

134 Diese Frage ist im zit. BGE 92 (1966) I 354 ff. nicht geprüft worden, deshalb ist dem Urteil des Bundesgerichtes nur im Ergebnis zuzustimmen.

135 Vgl. *Vallender,* Grundzüge des Kausalabgabenrechts, S. 125 ff. Zur Militärpflichtersatzabgabe vgl. *Koebel,* in: Schweiz. Steuerlexikon 9. A. 1975 Band 2 S. 98 ff.; ferner *Höhn,* Grundsätzliche Probleme des Militärpflichtersatzes, *in:* ASA 26/(1956/57) S. 209 ff.

136 Auf einem andern Blatt steht freilich, ob die „Militärpflichtersatzabgabe" angesichts der heute weit ausgebauten „Erwerbsersatzordnung" überhaupt noch gerechtfertigt werden kann!

137 BGE 102 (1976) Ia 15.

Bemessung der Ersatzabgaben wieder abweicht: „Die Ersatzabgabe muss also in einem vernünftigen Verhältnis stehen zu dem, was ein einzelner Pflichtiger überhaupt leisten könnte; in diesem Sinne besteht auch hier ein Äquivalenzprinzip wie bei den andern Kausalabgaben."[138] Hier meint das Bundesgericht offenbar doch wieder: Äquivalent für die wegfallende primäre Leistungspflicht. Denn das Bundesgericht fährt fort: „Im vorliegenden Fall (scil. einer Feuerwehrersatzabgabe) ist offensichtlich, dass der vom Einzelnen erhobene Maximalbetrag von Fr. 80.– keinesfalls den ungefähren Wert der wegfallenden Dienstpflicht übersteigt."[139] Dieser „Wert" ist nicht in Geld messbar. Messbar ist nur der Vorteil, der aufgrund der „wegfallenden Dienstpflicht" den Dienstbefreiten *im Verhältnis zu den Dienstpflichtigen* erwächst. Der Massstab für die Bemessung der Höhe der Ersatzabgabe ist nur aus einem Vergleich zwischen der Last primär Dienstpflichtiger und der Entlastung vom Dienst Befreiter zu gewinnen. Das setzt voraus, dass die *Primärverpflichtung die Regel, die Ersatzleistung in Geld die Ausnahme* sein muss, weil andernfalls der Masstab für die Bemessung der Ersatzabgabenhöhe verloren geht.
An dieser unabdingbaren Voraussetzung fehlte es in dem dem Bundesgericht zur Beurteilung aufgegebenen Fall, aus dessen Entscheidserwägungen die wiedergegebenen Zitate stammen. Die Stadt Fribourg unterstellt alle männlichen Einwohner der Stadt dem Grundsatz nach der Feuerwehrdienstpflicht.[140] Dieses „Milizsystem" ist indes blosse *Fiktion*. In Tat und Wahrheit obliegt die Brandbekämpfung einem Feuerwehrkorps „aus etwa 300 Freiwilligen, die besonders geschult und trainiert werden, also in gewissem Sinn aus Berufsleuten"[141] (die, was aus dem Urteil nicht hervorgeht, wohl auch besonders entschädigt werden). Ein Feuerwehrdienst mit allgemeiner Dienstpflicht – so der Stadtrat in seiner Vernehmlassung – wäre „nicht mehr durchführbar".[142] Hier ist nun offensichtlich die Ersatzabgabe die Regel, die primäre „Dienstpflicht" die Ausnahme. Es kann deshalb nicht verwundern, dass das Bundesgericht seinem Ausgangspunkt, den „Vorteil, der dem an sich (sic!) Dienstpflichtigen aus der Befreiung von der persönlichen Leistungspflicht erwächst", zum Massstab zu nehmen, untreu wird. Denn in casu kann von einem solchen Vorteil nicht die Rede sein. Bei der Fribourger „Feuerwehrersatzabgabe" steht nicht die „Ausgleichsfunktion" im Vordergrund (weil gar nichts auszugleichen ist), sondern schlicht der mit der Abgabe erzielte *Einnahmeneffekt*. Die Primärverpflichtung (eines allgemeinen Feuerwehrdienstes) ist nurmehr Mittel zur Erreichung dieses „Fiskalzweckes". Dieses Vorgehen liegt meines Erachtens bereits jenseits der Grenze zur Willkür. Es reicht nicht aus, wenn die von der Stadt Fribourg gewählte Regelung als „historisch verwurzelt" erklärt und mit dem Hinweis gerechtfertigt wird, sie solle „dem Bürger zum Bewusstsein bringen, dass im Grunde genommen jeder gesunde männliche Ortsansässige zum Schutz der Allgemeinheit gegen Natur-

138 BGE 102 (1976) Ia 15.
139 BGE 102 (1976) Ia 15.
140 141) und 142) BGE 102 (1976) Ia 12.

gewalten persönlich dienstpflichtig wäre".[143] Hier wird die Ersatzabgabe ihrem Sinn und Zweck entfremdet, zum (ungerechten) Mittel der Einnahmenerzielung umfunktioniert.[144]

c) Von einer *eigentlichen Ersatzabgabe* kann (zusammenfassend) demnach nur dann gesprochen werden, wenn die primäre Leistungspflicht die Regel ist, also im Vordergrund des Interesses steht, die Ersatzleistung in Geld demgegenüber die an sich unerwünschte Ausnahme ist. Für die Erhebung einer Ersatzabgabe ist ferner die Voraussetzung zu beachten, dass aus der (ausnahmsweisen) Befreiung dem nicht persönlich Dienstpflichtigen gegenüber den Dienstpflichtigen ungerechtfertigte Vorteile erwachsen. Ist dies der Fall, ist die Erhebung einer Ersatzabgabe nicht nur gerechtfertigt, sondern (grundsätzlich) auch geboten.[145] Für die *Bemessung* der Ersatzabgabenhöhe gibt einzig ein Vergleich zwischen den Vorteilen Befreiter und den Nachteilen Nichtbefreiter die adäquate Grundlage. Für diesen Vergleich ist weder der Anlass noch der Inhalt der primären Leistungspflicht von ausschlaggebender Bedeutung. Das vom Bundesgericht angesprochene *Äquivalenzprinzip* zielt richtiger Ansicht nach nicht auf ein „vernünftiges Verhältnis" zwischen Ersatzabgabe und primär geschuldeter Leistungspflicht, sondern zwischen Ersatzabgabe und dem Vorteil aus der Befreiung von der primär geschuldeten Leistungspflicht. Die Ersatzabgabe ist nicht das Äquivalent für die (wegfallende) primäre Leistungspflicht, sondern sie „stellt ein Äquivalent des Pflichtigen für eine Befreiung von andern Leistungen dar" (Ernst *Blumenstein*[146]). Das ist ein wesentlicher Unterschied.

5. Zusammenfassung

Der folgende *Überblick in Kurzform* der vier herkömmlichen Arten der Kausalabgaben („Äquivalentsabgaben" im Sinne von Ernst Blumenstein) beschränkt sich auf eine Umschreibung des „festen Kerns" dieser Abgabearten. Dabei wird (nochmals) vergleichend auf Gemeinsamkeiten und auf Unterschiede dieser vier Abgabearten hingewiesen. Bezweckt ist damit, den Einstieg, zur anschliessenden Darstellung der „Steuern" (§ 5) zu erleichtern, zumal gemeinhin das „Wesen" der Steuern aus der Gegenüberstellung der „Kausalabgaben" zu erschliessen versucht wird.

143 BGE 102 (1976) Ia 14.

144 Ich übersehe dabei nicht, dass sich das Bundesgericht in seiner Rolle als Verfassungsgerichtshof bei der Überprüfung gesetzgeberischer Erlasse der Kantone Zurückhaltung auferlegen muss, stereotyper Formeln nach mithin einen kantonalen Erlass nur dann als Verstoss gegen Art. 4 BV wertet, wenn er „sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützt, sinnoder nutzlos ist oder Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den tatsächlichen Verhältnissen nicht ersichtlich ist". (BGE 102 (1976) Ia 12 mit Hinweis auf BGE 100 (1974) Ia 212 Erw. 2b).

145 *Vallender*, Grundzüge des Kausalabgabenrechts, S. 139.

146 In: Schweizerisches Steuerrecht, S. 5.

a) Die *Gebühr* ist das (nur kostenmässige) *Entgelt* für eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung gleich welchen Inhalts. Dominanter Zweck ist der *Unkostenersatz*, das *Kostendeckungsprinzip* (unverzichtbares) Begriffselement *jeder* Gebühr. Das *Äquivalenzprinzip* ist demgegenüber nur Mittel zur Aufteilung der Kosten auf die einzelnen Pflichtigen, wenn und soweit die öffentliche Leistung überhaupt an „Äquivalenz"-Massstäben gemessen werden kann. Der potentielle Anwendungsbereich einer Gebührenerhebung ist jedenfalls – nach herrschender Lehre und von der Rechtsprechung gebilligt – nicht auf Fälle beschränkt, bei denen eine „Wertadäquanz" überhaupt möglich ist. Die *„causa"* einer Gebührenerhebung ist insofern *nicht* an Kriterien der Gerechtigkeit orientiert. Gerechtigkeitskriterien (etwa: Gebühren nur für „vorteilhafte" Leistungen, oder nur für Leistungen im überwiegenden privaten Interesse u. ä.) haben sich bis heute nicht allgemein durchsetzen können. Das „Gebührenverständnis" muss – bedauerlicherweise – immer noch als ein Relikt aus jener Zeit verstanden werden, in der die „Steuer" notwendiges Übel war.[147] Die Gebühr wird mit der Bezeichnung als „Äquivalentsabgabe" nicht zutreffend charakterisiert.

b) Die *Vorzugslast* (Beitrag im engern, finanzrechtlichen Sinn) ist demgegenüber *Mittel zur Verwirklichung ausgleichender Gerechtigkeit*. Wohl ist auch hier (formale) Anknüpfung eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung, deren Kosten ganz oder teilweise gedeckt werden soll. Im Vordergrund steht indes nicht blosser *Unkosten*ersatz, weil und soweit der Veranlasser oder Verursacher solcher Kosten bestimmbar ist, sondern vielmehr *Wert*ersatz, weil und soweit durch kostenverursachende öffentliche Leistungen Einzelne besonders profitieren. Die „causa" der Erhebungs einer Vorzugslast ist nicht nur ein formales „Weil", sondern *innerer Rechtfertigungsgrund*. Für die Bemessung der Vorzugslast gilt das Prinzip der *Individual-Äquivalenz*; die Vorzugslast ist – im Unterschied zur Gebühr – *immer* „Äquivalentsabgabe". Das *Kostendeckungsprinzip* markiert auch hier eine *unübersteigbare Schranke*, was aber nicht heisst, kostenunabhängige Mehrwerte dürften nicht abgeschöpft werden. Nur handelt es sich in diesen Fällen nicht mehr um Vorzugslasten im herkömmlichen Begriffsverständnis.

c) Die *Ersatzabgabe* ist *Geldausgleich für die Vorteile aus der Befreiung einer primär geschuldeten nicht finanziellen Leistungspflicht*. Die Ersatzabgabe ist der Vorzugslast funktional vergleichbar, als bei beiden Abgabeformen der innere Rechtfertigungsgrund, die „causa", im Ziel ausgleichender Gerechtigkeit angelegt ist. Geht es dort um einen Ausgleich von Vorteilen, ist hier bezweckt, die Lastengleich-

147 Es wäre in der Tat begrüssenswert, wenn sich die Rechtswissenschaft vermehrt der grundsätzlichen Frage annehmen würde, in welchen Fällen überhaupt eine Gebühr erhoben oder nicht erhoben werden soll. Das ist m. E. nicht nur eine Frage politischer Dezision. Diese Grundfrage ist offenbar im Meinungsstreit um die „Gebühren-(bemessungs)grundsätze untergegangen, oder sie wird allzu selbstverständlich nach ausschliesslich formalen Gesichtspunkten beantwortet.

heit wiederherzustellen. Für dieses angestrebte Ziel ist ein Vergleich der Last primär Verpflichteter mit den Vorteilen der von der Primärverpflichtung Befreiter wegweisend. Der *Vergleich dieser Nach- und Vorteile* liefert die *Bemessungsgrundlage* für die Erhebung einer Ersatzabgabe. Es handelt sich dabei um eine Art *„Vergleichs-Äquivalenz"*; insofern ist auch die Ersatzabgabe eine „Äquivalentsabgabe", freilich eine kostenunabhängige.

d) Der *Monopolabgabe* als dem Preis für eine Monopolleistung oder für die Überlassung eines Ausschliesslichkeitsrechtes des Staates kraft einer rechtlichen Monopolstellung kommt *nur dann begriffliche Selbständigkeit zu*, wenn sie als Ausfluss *nur* von Fiskal- (oder Finanz-)monopolen verstanden wird. Beim öffentlich-rechtlich geordneten Leistungsverhältnis Staat (oder Konzessionär) — Bürger im Konnex mit Polizeimonopolen oder (andern) Monopolen des öffentlichen Wohls trägt das geschuldete Entgelt *Gebührencharakter*. Nur bei Fiskalmonopolen und fiskalisch nutzbaren Regalen hebt sich die Rechtsnatur des jeweils geschuldeten Entgelts von den Gebühren ab, trägt dann aber in der Tat steuerähnlichen Charakter. Fiskal- oder Finanzmonopole sind nichts anderes als eine *besondere Form der Besteuerung*. Ob eine „Steuer" oder eine Monopolabgabe geschuldet ist, ist einzig von der verfassungsrechtlichen Vorfrage abhängig, ob eine (blosse) Steuerhoheit oder ein Fiskalmonopol als Erhebungsgrundlage gegeben ist. Für das Belastungsverhältnis Staat-Bürger ist es einerlei, ob beispielsweise im Kaufpreis eines Liters „gebrannten Wassers" eine Monopolabgabe oder eine (Verbrauchs-)steuer versteckt ist. Insofern ist es nurmehr eine terminologische Frage, ob zwischen „Steuer" und Monopolabgabe differenziert werden soll oder nicht. Jedenfalls kann die Monopolabgabe (in diesem, eigentlichen Sinn) kaum mehr als „Äquivalentsabgabe" verstanden werden.

§ 5 Die Steuern (und Zölle)

Es kann sich bei der folgenden Darstellung nicht darum handeln, Begriff und Funktion der mit „Steuern" bezeichneten oder zu bezeichnenden öffentlichen Abgaben erschöpfend ergründen zu wollen. Solche Aufgabenstellung wüchse in Dimensionen, die zu durchschreiten weit ausgreifende interdisziplinäre Forschungsarbeit erforderte. Es geht nur darum, die wichtigsten Merkmale des von der geltenden Bundesverfassung vorausgesetzten Steuerbegriffes einzufangen mit dem Ziel, das Prüfungsfeld zur Kennzeichnung der Sonderabgaben neben der Ausgrenzung der „Äquivalentsabgaben" nochmals um ein grosses Stück näher abzustecken.
Das Schwergewicht der Darstellung gilt den Abgrenzungsschwierigkeiten, die mit dem vielenorts ausgemachten „Funktionswandel" der Besteuerung[1] vom „ursprünglichen" Fiskalzweck („Fiskalsteuern") hin zu Lenkungszwecken („Ordnungssteuern"[2] oder „Lenkungssteuern"[3] aufgetaucht sind. Diese Probleme sind vorab unter kompetenzrechtlichen und kollisionsrechtlichen Gesichtspunkten von weitreichender Bedeutung. Im vorläufigen Kontext soll indes nur thesenartig formuliert werden, wie nach Meinung des Verfassers diese Abgrenzungsfrage entschieden werden sollte. Die nähere Begründung und Erläuterung bleibt dem Kapitel „Sonderabgaben" vorbehalten und wird dann dort wieder aufzugreifen sein, wo die Frage nach dem Steuerbegriff im Bundesstaat Schweiz rechtliche (und zwar spezifisch verfassungsrechtliche) Relevanz entfaltet: Bei der Kompetenzausscheidung Bund-Kantone. Dieser Problemkreis ist Gegenstand des vierten Kapitels.
Die zu behandelnden wichtigsten (und zugleich auch umstrittensten) Definitionsmerkmale des Steuerbegriffes sind: Die sogenannte „Voraussetzungslosigkeit" (I.), die Erhebung durch (und nur durch) eine Gebietskörperschaft (II.) und die Zweckbestimmung (III.). Längeres Verweilen drängt sich vor allem bei der heiklen Frage nach dem Steuerzweck auf. Daran anschliessend wenden wir uns kurz den Zöllen zu (IV) und schliessen den Paragraphen mit einer Zusammenfassung (V.).

I. Die „Voraussetzungslosigkeit" der Steuern

Die Charakterisierung der Steuer als „voraussetzungslos" geschuldete Abgabe hat seit den grundlegenden Gedankengängen von Otto *Mayer* und Ernst *Blumenstein*[4]

1 Vgl. statt vieler: *Reding/Postlep,* Finanzwissenschaft II, Die öffentlichen Einnahmen, München 1977, S. 62 f.
2 Typenbezeichnung von Wilhelm *Gerloff*.
3 So im schweizerischen Schrifttum vor allem *Böckli,* Indirekte Steuern und Lenkungssteuern, Basel und Stuttgart 1975; wobei bei Böckli die Bezeichnung „Lenkungssteuer" ungleich umfassender ist als im bundesdeutschen Schrifttum.
4 Vgl. vorn S. 28 ff.

einen erstaunlichen *Bedeutungswandel* erfahren. Während Otto *Mayer* mit „voraussetzungslos" ganz umfassend die „Losgelöstheit von bedingenden Zusammenhängen" (irgendwelcher Art) auf eine Kurzformel zu bringen versuchte und auch Ernst *Blumenstein* mit der von ihm beschriebenen „gewissen Voraussetzungslosigkeit" der Steuer nur auf das Fehlen einer „speziellen äusseren Veranlassung", das Fehlen eines besonderen Erhebungsgrundes aufmerksam machen wollte, wird heute häufig unreflektiert das Wörtchen „voraussetzungslos" mit der Formel: „ohne Gegenleistung des Staates" gleichgesetzt.[5] Diese Gleichsetzung impliziert zwangsläufig die (willkürliche) Folgerung, jede öffentliche Abgabe ohne spezifische Entgeltfunktion sei per se eine Steuer. Das aber entspricht fraglos nicht dem Bedeutungsinhalt, den Otto *Mayer und – wenn auch weniger deutlich – Ernst Blumenstein* der Formel von der „Voraussetzungslosigkeit" der Steuer beimassen. Bei beiden Autoren hatte das Merkmal „voraussetzungslos" die Bedeutung von (fast) *„grundlos"* (*Mayer*: ohne „besonderen Zweck und Zusammenhang"; *Blumenstein*: „Der einzige Grund ihrer Erhebung bildet der Finanzbedarf"). Es fehlt bei einer Steuererhebung an einem besonderen, auf die Person des Pflichtigen zugeschnittenen Zurechnungs- und Rechtfertigungsgrund, insofern an einer besonderen Voraussetzung, an einem besonderen Grund.

Nun ist freilich zuzugeben, dass Steuern weder schlechthin „voraussetzungs*los*" noch schlechthin „grund*los*" erhoben werden. Die Kritik von Hans-Jürgen *Papier* ist sicher zutreffend: „. . .auch der Steuereingriff ist Reaktion oder Folge eines bestimmten (tatbestandlichen) sozial-ökonomischen Vorgangs, Zustands oder Verhaltens des Pflichtigen",[6] mithin also nicht „voraussetzungslos". Und auch die Charakterisierung der Steuer als „grundlos" geschuldete Abgabe ist gleichermassen unpräzis, denn ohne Grund wird einsichtig eine Steuer nie erhoben. Die hier wie dort mangelnde Präzision erklärt sich aus der noch keineswegs überwundenen Schwierigkeit, den Steuerbegriff positiv zu umschreiben, um ihm dergestalt gegenüber *allen* (gegenwärtigen wie künftigen) andern öffentlich-rechtlichen Geldleistungspflichten abzugrenzen. Ganz sicher aber macht man es sich zu leicht, wenn man den Bedeutungsinhalt des Merkmals „voraussetzungslos" vollständig zu erfassen versucht mit der simplen Gleichung: „voraussetzungslos" = „nicht an eine Gegenleistung des Staates geknüpft". Wäre dem wirklich so, hätte getrost auf das Wörtchen „voraussetzungslos" (oder „grundlos") verzichtet werden können. Aber eben: Die Charakterisierung einer Steuer als „voraussetzungslos" geschuldeter Abgabe war und ist Resultat eines ungleich komplexeren Gedankenganges. Erinnert man sich dessen, kann die nicht uneingeschränkt richtige Formel von der „Voraussetzungslosigkeit der Steuer" durchaus in Kauf genommen werden, zumal eine andere ebenso kurze Formel nicht in Sicht ist.

5 So bsp. *Höhn*, Steuerrecht, Rndnr. 11 S. 3; *Vallender*, Grundzüge des Kausalabgabenrechts S. 32; *Imboden/Rhinow* II Nr. 109 S. 770.

6 In: Die finanzrechtlichen Gesetzesvorbehalte und das grundgesetzliche Demokratieprinzip, Berlin 1973, S. 86.

Weshalb, so ist nun zu fragen, hat sich die unzutreffende „Verkürzung" des Bedeutungsinhaltes des Steuermerkmales „voraussetzungslos" im jüngeren Schrifttum teilweise durchsetzen können? Eine Erklärung liegt wohl darin, dass aus der (historisch) häufigsten konkreten Problemstellung: Steuer oder Gebühr? eine unzutreffende Verallgemeinerung mit Anspruch auf Gültigkeit in jedem Fall gezogen wurde. Diese „Entwicklung" kann an der Praxis des Bundesgerichtes deutlich aufgezeigt werden. Es fällt nämlich auf, dass das Bundesgericht – vor allem in älteren Urteilen – immer dort, wo es die Formel verwendet: „voraussetzungslos" = „durch keine Gegenleistung des . . . fordernden Gemeinwesens bedingt"[7] die konkrete Frage glaubt beantworten zu müssen: Steuer oder Gebühr? [8] Ist in einer konkreten, zur Beurteilung stehenden abgaberechtlichen Regelung die Alternative „Steuer oder Gebühr" tatsächlich unausweichlich, mag es in der Tat hinreichend sein, sich mit der Unterscheidung zu begnügen, „wonach die Gebühren als besonderer Entgelt für bestimmte durch den Pflichtigen veranlasste Leistungen der Staatsgewalt, die Steuern dagegen als nicht durch die Voraussetzung einer solchen bestimmten Gegenleistung bedingte"[9] Abgabe erscheint. Bleibt dieses Unterscheidungskriterium fallbezogen, lässt sich ihm zur Beurteilung der Rechtsnatur von Abgaben, die durch *andere* „Voraussetzungen bedingt" sind, überhaupt nichts entnehmen. Es gibt nur für die Abgrenzung der Steuer von der Gebühr erwas her, ohne zur Steuer schlechthin etwas allgemeingültiges auszusagen. Erst in denjenigen Urteilen (jüngeren Datums) des Bundesgerichts, in denen in einem dogmatischen Exkurs zur Umschreibung aller herkömmlichen öffentlichen Abgaben vom konkreten, zur Lösung anstehenden Fall abstrahiert und nicht mehr fallbezogen argumentiert wird, gewinnt die gleichwohl verwendete Formel: „sans conditions, c'est-à-dire non pas comme contrepartie d'une prestation fournie par l'Etat ou d'un avantage particulier. . ."[10] unverhofft (und kaum überlegt) einen Anstrich von Allgemeingültigkeit. Damit aber ist die (willkürliche) Zäsur in der abgaberechtlichen Entwicklung vollbracht, wenn auch nicht zu deren Vorteil.

Das Resultat dieser Verallgemeinerung eröffnet fragwürdige Perspektiven. Der Kreis der öffentlichen Abgaben wird geschlossen[11] und damit das Abgaberecht der Chance einer sinnvollen Weiterentwicklung beraubt. Jede Geldleistungspflicht, die nicht an die Voraussetzung einer „Gegenleistung" geknüpft ist, wird zur „Steuer". Zur „Steuer" deshalb, weil Gebühr und Vorzugslast zugegebenermassen schärfer konturierte Begriffe sind. Neuere Erscheinungsformen öffentlicher Abgaben zeigen

7 BGE 38 (1912) I 370.

8 Vgl. neben BGE 38 (1912) I 369 f. auch BGE 48 (1922) I 74 Erw. 5, 45 (1919) I 199 Erw. 1, 52 (1926) I 51, 53 (1927) I 482 Erw. 3a, 56 (1930) I 515.

9 BGE 56 (1930) I 515.

10 BGE 95 (1969) I 506 f. Erw. 1; 99 (1973) Ia 598 f. Erw. 3; offener demgegenüber BGE 99 (1973) Ib 230 Erw. 4a.

11 Vgl. etwa BGE 63 (1937) I 152 f.; besonders deutlich auch BGE 92 (1966) I 454; etwas vorsichtiger im „Spikes"-fall, BGE 99 (1973) Ia 240; deutlich wiederum in BGE 101 (1975) Ia 183.

die Fragwürdigkeit eines solchen Ergebnisses deutlich. Was hat beispielsweise die „Spikes"-abgabe[12] („un impôt proprement dit") mit der allgemeinen Einkommensteuer mehr gemeinsam als die Tatsache, dass beide Abgaben nicht Gebühren sind?

Halten wir demgegenüber fest: Das Merkmal der „Voraussetzungslosigkeit der Steuer" besagt, dass der Steuereingriff gegenüber dem Pflichtigen durch keine besonderen Umstände, keine besonderen Gründe gerechtfertigt werden kann als durch die schlichte Tatsache, mit der Geldleistung „an die allgemeinen dem Wohle der Gesamtheit dienenden Staatsaufgaben" beizutragen.[13] Die Anknüpfung einer Abgabepflicht an eine staatliche Leistung ist nur ein Grund, der die Annahme einer „Steuer"-schuld ausschliesst. Daneben kann es auch andere Gründe geben, die eine Abgabepflicht sinnvollerweise als nichtsteuerliche erscheinen lassen.

II. Die Erhebung von Steuern (nur) durch Gebietskörperschaften?

Für Ernst *Blumenstein* ist die *Gebietshoheit*, „d. h. die tatsächlich und rechtlich begründete Machtbefugnis eines mit Territorium ausgestatteten Gemeinwesens über die in diesem letzteren befindlichen Personen und Sachen",[14] geradezu „Ausgangspunkt des Steuerbegriffs".[15] „Leistungen an andere Subjekte (scil. als Staat, Gemeinde, Kreis, Bezirk; kurz: Gebietskörperschaften), auch wenn diese öffentliche Anstalten wären sind niemals Steuern, da sie nicht der Gebietshoheit, sondern irgendwelchen andern Rechtsgründen entspringen."[16]

Dieses (unter) diesem Gesichtspunkt enge Begriffsverständnis der Steuer geht von der Voraussetzung aus, dass jede Errichtung einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt, jede Schaffung eines Trägers mittelbarer Staatsverwaltung besonderen *Rechtsgründen* (nicht nur politischer Opportunität oder administrativer Praktikabilität) entspringt, und dass von solchen Nicht-Gebietskörperschaften erhobene Geldleistungspflichten immer als Ausfluss besonderer Zweck- und Sachzusammenhänge, mithin nicht „voraussetzungslos" geschuldet sind. Durch diese Sicht der Dinge wird die vordergründig nur formale Frage nach dem erhebungs- und ertragsberechtigten Rechtssubjekt (wenn Nicht-Gebietskörperschaft — niemals Steuer) wesentlich *materiell* angereichert. Es kann demnach nicht genügen, eine öffentliche Abgabe allein schon dann als Nicht-Steuer zu qualifizieren, wenn sie von einer Nicht-Gebietskörperschaft erhoben wird. Es bedarf offensichtlich auch noch der Abklärung, ob die in Frage stehende Nicht-Gebietskörperschaft und die von dieser

12 BGE 99 (1973) Ia 236 ff.

13 BGE 56 (1930) I 515; sinngemäss auch 53 (1927) I 482, 29 (1903) I 45; aus neuerer Zeit vgl. etwa BGE 90 (1964) I 83. 95 (1969) I 506, 99 (1973) Ia 598.

14 In: Schweizerisches Steuerrecht, S. 1.

15 a. a. O. S. 1.

16 a. a. O. S. 2.

erhobenen Geldleistungen tatsächlich besonderen Rechtsgründen entspringt. Auf eine konkrete Frage bezogen: Die Preiszuschläge auf Futtermitteln[17] sind nicht allein schon deshalb als nicht-steuerliche Abgaben zu qualifizieren, weil sie von einer Nicht-Gebietskörperschaft, der öffentlich-rechtlichen Genossenschaft für Getreide und Futtermittel (GGF)[18], erhoben werden. Auch für den „Unfallverhütungsbeitrag"[19] fällt die Qualifikation als Steuer nicht allein schon deshalb ausser Betracht, weil er von einer öffentlich-rechtlichen Anstalt erhoben und verwaltet wird.[20] Zu prüfen ist immer auch, ob die getroffene Ausgliederung dieser Träger mittelbarer Staatsverwaltung rechtlich geboten und dem Ordnungsziel konform ist. Fehlt es an dieser materiellen Berechtigung der Ausgliederung einzelner staatlicher Aufgaben an Nicht-Gebietskörperschaften, ist mithin die Errichtung solcher „intermediärer Finanzgewalten" (*Herrmann*) Akt freier Disposition des Gesetzgebers, sollten in diesem Konnex erhobene Geldleistungen begrifflich als (gegebenenfalls unzulässige) *Steuern* qualifiziert werden. Denn ein formales, durch den Gesetzgeber jederzeit machbares Kriterium (die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt z. B.) kann sinnvollerweise die Qualifikationsfrage nicht beeinflussen. Der Satz: „Leistungen an Nicht-Gebietskörperschaften sind niemals Steuern" darf also nicht bloss formal verstanden werden.

Zu fragen bleibt, ob angesichts dieses Ergebnisses dem von Ernst Blumenstein zum „Ausgangspunkt des Steuerbegriffes" gemachten Merkmales der „Gebietshoheit" des fordernden Rechtssubjektes überhaupt eingenständige Bedeutung zukommt. Denn einerseits gewinnt dieses Merkmal vorab nur für die Umschreibung der Nicht-Steuern Bedeutung (der positive Aussagegehalt hilft kaum weiter), anderseits darf gerade diese negative Ausschlussfunktion nicht nur formal verstanden werden, sondern muss materiell angereichert werden. Diese Anreicherung aber verwischt die Grenze zu andern Unterscheidungskriterien zwischen nicht-steuerlichen und steuerlichen Abgaben, vorab zum Merkmal der „Voraussetzungslosigkeit". Es erscheint deshalb als angezeigt, den *Steuerbegriff* (unter dem Aspekt des fordernden Rechtssubjektes) *grundsätzlich weit zu fassen*. Demnach sind alle öffentlichen Abgaben, die von juristischen Personen des öffentlichen Rechts erhoben werden, begrifflich (zulässige oder unzulässige) Steuern, wenn und soweit die übrigen Begriffsmerkmale des Steuerbegriffs gegeben sind.

Die hier zugunsten des weiten Steuerbegriffes entschiedene Frage wird — soviel ich sehe — im jüngeren Schrifttum der Schweiz nicht aufgegriffen, im bundesdeutschen Schrifttum ist sie umstritten. Dort haben sich zum Normtext des § 1 der Reichsabgabenordnung mit dem Definitionsmerkmal „. . . durch ein öffentlich-rechtliches

17 Vgl. Art. 19 LG sowie die V EVD vom 31. Oktober 1974 über Preiszuschläge auf Futtermitteln, AS 1974 1710 (SR 916.112.231).

18 Vgl. BB vom 17. Dezember 1952 über die Schweizerische Genossenschaft für Getreide und Futtermittel, AS 1953 1239 (SR 916.112.218).

19 Vgl. BG vom 25. Juni 1976 über einen Beitrag für die Unfallverhütung im Strassenverkehr, AS 1976 2731 (SR 741.71).

20 Vgl. Art. 3 des in Anm. 19 zit. BG.

Gemeinwesen . . . auferlegt" vor allem zwei Meinungen herauskristallisiert. Die Eine, vertreten etwa von Klaus *Tipke* [21], *Kloepfer/Malorny* [22] und Heinz *Paulick* [23], versteht unter „öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen" nur Gebietskörperschaften, ausnahmsweise auch öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, die Andere demgegenüber, vertreten n. a. von Peter *Selmer* [24], Josef *Isensee* [25] und Heinrich Wilhelm *Kruse* [26] hält alle juristischen Personen des öffentlichen Rechts für „öffentlich-rechtliche Gemeinwesen" im Sinne des § 1 RAO, vertritt mithin einen weiten Steuerbegriff. [27]

III. Die Zweckbestimmung der Steuern

Den breitesten Raum in der „Steuer"-diskussion nimmt die Frage nach dem Steuerzweck ein. Gesprächsthema ist, welcher Stellenwert dem „ursprünglichen"[28] Zweck der Steuer als Mittel „zur Deckung des staatlichen Finanzbedarfes" [29] im Verhältnis zu „ausserfiskalischen" oder „nichtfiskalischen" Zwecken der Steuer (noch) beigemessen werden soll. Wer dem Finanzzweck der Steuer (nach wie vor) begriffsbestimmende Aussagekraft nachsagt, wird sich mit den Problemen auseinanderzusetzen haben, ob und inwiefern neben dem Finanzzweck auch andere Zwecke (wirtschafts-, sozial-, bevölkerungspolitischer Natur usw.) mit der Besteuerung verfolgt werden dürfen. Im Rahmen dieser Auseinandersetzung haben sich im bundesdeutschen Raum verschiedene „Nebenzwecktheorien" [30] herausgebildet, die ausserfiskalische Nebenzwecke einer Regelung durch Steuern tolerieren, am finanziellen Hauptzweck der Steuer indes grundsätzlich festhalten. [31] Dabei wird offenbar angenommen, eine Trennung in Haupt- und Nebenzweck sei durchführbar. [32] Wer dem-

21 Steuerrecht, S. 45.
22 Juristische Arbeitsblätter 1976 S. 43 (öR S. 3).
23 Lehrbuch des allg. Steuerrechts, 2. A. S. 45 f.
24 Steuerinterventionismus S. 192 f.
25 Umverteilung S. 38 f.
26 Steuerrecht S. 18 f.
27 Vgl. zum Ganzen *Richter,* Zur Verfassungsmässigkeit von Sonderabgaben, S. 20 ff., mit weitern Literaturhinweisen.
28 Vgl. den historischen Überblick bei *Selmer,* Steuerinterventionismus, S. 30 ff.
29 BGE 48 (1922) I 610.
30 Vgl. den Überblick bei *Knies*, Steuerzweck und Steuerbegriff, S. 86 ff.
31 So etwa *Kruse,* Steuerrecht 3. A. München 1973 S. 19 ff.; *Tipke*, Steuerrecht S. 45 f.; *Friauf*, Verfassungsrechtliche Grenzen S. 15 ff.; *Ipsen*, Bundes-Ausgleichsabgaben zur Wirtschaftslenkung, in: DVBl. 91/1976 S. 653 ff./654 r. Sp.
32 Was *Starck*, Überlegungen zum verfassungsrechtlichen Steuerbegriff, in: Festschrift für Gerhard Wacke, Köln 1972, S. 193 ff./205 bestreitet: „. . .das Ergebnis der Zwecksetzung lässt sich nicht messen, weil sich verschiedene Zwecke nicht auf einen gemeinsamen Nenner bringen lassen. Daher sollte man nicht mehr versuchen, zwischen Haupt- und Nebenzweck zu unterscheiden".

gegenüber dem Finanzzweck der Steuer jeden begriffsbestimmenden Stellenwert abspricht, die Zwecksetzung mithin für irrelevant hält,[33] wird nach andern Kriterien suchen müssen, welche das nurmehr instrumental verstandene Mittel „Steuer" gegenüber andern Erscheinungsformen öffentlicher Abgaben ab- und eingrenzen lassen und die Nähe zur Finanzverfassung gleichwohl zum Ausdruck bringen.
Zur besseren Orientierung in diesem grob ausgesteckten Diskussionsrahmen empfiehlt sich eine schrittweise gedankliche Gliederung. Dabei steht das schweizerische Bundesstaatsrecht und das von diesem vorausgesetzte Steuerbegriffsverständnis im Vordergrund.

1. Aller Regel nach umschreibt im schweizerischen Recht der Normtext einer Steuererhebungskompetenz nur die einzelne Steuerart, die zu erheben ein Gemeinwesen berechtigt und befugt ist,[34] ohne noch ein besonderes Ziel zu formulieren.[35] Solche Kompetenznormen erlauben zweifelsfrei „gesetzliche Regelungen für Einnahmen, die sich nicht durch Zwecke ausserhalb ihrer Erzielung rechtfertigen müssen (aber dürfen)".[36] Darin liegt das Typische und Besondere einer jeden *Steuer*erhebungskompetenz. In der Tatsache, dass es Abgaben geben kann, die einzig und allein auf die Finanzbedarfsdeckung ausgerichtet sein dürfen, liegt denn auch ein wichtiger Grund für die besonders hohen Anforderungen an die Genehmigung dies ermöglichender Kompetenznormen im demokratischen Prozess („strenges" Legalitätsprinzip; auf Bundesebene obligatorische Volksabstimmung mit dem Erfordernis von Volks- und Ständemehr). Eine Steuerkompetenz erlaubt mithin eine Abgabenerhebung mit dem ausschliesslichen Ziel der Deckung des staatlichen Finanzbedarfs. Dient eine Abgabe nur Finanzzwecken, ist sie ausschliesslich fiskalisch motiviert und motivierbar, handelt es sich um eine *Steuer*, zu deren Erhebung es auf Bundesebene jedenfalls einer ausdrücklichen Verfassungsgrundlage bedarf. Darüber besteht Einigkeit.

2. Zweifel tauchen erst auf, wenn dieses, gemessen an der Vielzahl verschiedenster Steuerarten fast schon „exklusive" (Michael *Kloepfer*) Merkmal der Steuer dahin verstanden wird, es beanspruche Gültigkeit nicht nur für die Möglichkeit zur Erhebung ausschliesslich Finanzzwecken dienender Abgaben, sondern schliesse die Mitverfolgung anderer Zwecke schlechterdings aus. Eine *Steuer*kompetenz erlaube *nur* die Statuierung (reiner) Finanzzwecknormen. Eine Steuer sei begrifflich nur dann

33 So vor allem *Knies*, Steuerzweck und Steuerbegriff, S. 123 ff.
34 Vgl. etwa Art. 41*bis* und Art. 41*ter* BV.
35 Einzelne kantonale Steuergesetze halten freilich am Finanzzweck der Steuern fest. So z. B. Art. 1 des Gesetzes über die direkten Steuern des Kantons Appenzell A. Rh.: „Der Staat und die Gemeinden erheben zur Deckung ihrer Ausgaben, soweit dafür die übrigen Einnahmen nicht hinreichen, eine Einkommenssteuer, eine ergänzende Vermögensteuer. . .".
36 Michael *Kloepfer*, Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, in: Steuer und Wirtschaft 1972 S. 176 ff./178; dieser Aufsatz ist zugleich Rezension des Buches von Peter *Selmer*, Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht.

anzunehmen, wenn sie als Mittel zur Deckung des staatlichen Finanzbedarfes diene[37] und deswegen erhoben werde.[38] Allein dieser (idealtypische) Ausgangspunkt eines ausschliesslich „fiskalischen" Steuerbegriffs vermag gegenüber dem reichhaltigen Rechtstatsachenmaterial kaum (mehr) zu bestehen. Einer Vielzahl steuergesetzlicher Regelungen liegen keineswegs nur finanzpolitische Erwägungen zugrunde. Vielfach vermengen sich auch sozialpolitische Motive (im weitesten Sinn) mit dem finanzpolitischen zu einem unentwirrbaren Motivgemisch. Dieses Gemisch findet dann auch regelmässig seinen Niederschlag im einzelnen Steuererlass. Jedes Steuergesetz ist mehr oder weniger auch mit „Sozialzwecknormen" (Klaus *Tipke*) durchsetzt. Es entspricht nachgerade einer Binsenwahrheit, dass jede Besteuerung nicht nur beim Haushalt des fordernden Gemeinwesens Wirkungen entfaltet, nämlich die Kasse füllt, sondern schon durch den unmittelbaren Entzugseffekt beim Steuerpflichtigen gewichtige Reaktionen hervorrufen kann und – bewusst eingesetzt – auch Reaktionen in bestimmte Zielrichtungen auszulösen in der Lage ist. Es hiesse deshalb, an der (dank Erkenntnissen der Finanzwissenschaft aufgedeckten) Wirklichkeit vorbei zu argumentieren, wollte man am streng „fiskalischen" Steuerbegriff festhalten. Eine ganze Reihe von Steuern wären keine „Steuern" mehr (Verrechnungssteuer, Tabaksteuer usw.).

3. Aus diesen Gründen ist es denn heute und jetzt auch kaum mehr umstritten, dass eine Steuer nicht aufhört, Steuer zu sein, wenn der Gesetzgeber im Steuererlass neben dem fiskalischen Zweck auch noch ausserfiskalische Zwecke mitberücksichtigt.[39/40] Der Streit dreht sich nurmehr um die Frage, in welcher Relation der Finanzzweck zu andern Zwecken stehen muss, damit noch von einer Steuer die Rede sein kann und ob überhaupt am Finanzzweck – wenn auch neben andern Zwecken – als begriffswesentlichem Merkmal festzuhalten sei. Auf der Grundlage des schweizerischen Bundesstaatsrechts[41] kann dieses Zweckverhältnis klar und deutlich aufgezeigt werden. Es kann zweifelsfrei festgestellt werden, dass jede Bundessteuerart (dem Bund sind im Unterschied zur BRD nur einzelne Steuerarten kompetenzrechtlich zugeordnet) jedenfalls *auch* finanzielle Zwecke verfolgt. Ein Streit darüber, ob dabei der Finanzzweck Hauptzweck sei oder nicht, ist kaum ergiebig. Bei den Hauptsteuern, den tragenden Säulen des Bundesfinanzhaushaltes,

37 Das ist wohl der „historisch gewachsene Kern" des Steuerbegriffs. Vgl. etwa aus der älteren Judikatur des Bundesgerichtes: BGE 29 (1903) I 45; 38 (1912) I 369/70; 48 (1922) I 74 Erw. 5 und 277 f.; 53 (1927) I 482 Erw. 3a; 56 (1930) I 514 Erw. 1.

38 Das ist im Grundsatz die Position von Klaus *Tipke* (Steuerrecht S. 47). Das hindere indes den Steuergesetzgeber keineswegs, mit seiner gesetzlichen Regelung auch andere Ziele zu verfolgen. Nur sei dann zu fordern, dass sich der Gesetzgeber für alle nicht fiskalischen Zwecke auf eine jeweils einschlägige Sachkompetenz abzustützen vermöge (S. 47).

39 Vgl. zum bundesdeutschen Schrifttum *Richter*, Sonderabgaben S. 35 mit zahlreichen Literaturhinweisen, zum schweizerischen sogleich im Text unter 4.

40 Aufschlussreich etwa BGE 33 (1907) I 391, wo bei einer „Hundesteuer" am fiskalischen Zweck festgehalten wird.

41 S. dazu das 4. Kapitel.

wird man zwar ohne weiteres auf einen vorwiegend fiskalischen Zweck schliessen dürfen. Gegenüber andern Steuern genügt der Hinweis, dass *sowohl Finanzzwecke als auch andere* Zwecke mitverfolgt werden.[42] Eine Gewichtung dieser jeweiligen Zwecke, wären sie überhaupt hinreichend messbar, gäbe allenfalls für die Bemessung der Steuersätze etwas her; für die Qualifikationsfrage wäre damit nichts gewonnen. Wichtig erscheint nur, dass sämtliche Bundessteuern nicht nur, aber jedenfalls auch fiskalische Zwecke verfolgen.
Damit lässt sich als vorläufige Folgerung festhalten: Eine Steuer im Sinne des schweizerischen Bundesstaatsrechts ist begrifflich nicht nur dann anzunehmen, wenn ausschliesslich fiskalische Zwecke verfolgt werden (auch wenn das freilich möglich ist). Es können mit einer Steuer – sofern kollisionsrechtliche Gesichtspunkte dies nicht verhindern – auch andere Zwecke verfolgt werden, nur ist der Finanzzweck als einziger aller Zwecke für den Steuerbegriff *unverzichtbares Begriffsmerkmal.*

4. Dieses aus dem geltenden Verfassungsrecht hergeleitete Steuerbegriffsverständnis deckt sich oder harmoniert zumindest mit den (wenigen) Stimmen aus der schweizerischen Literatur. Ernst *Blumenstein* hält für den Steuerbegriff das Merkmal: „. . . zur Deckung des öffentlichen Finanzbedarfes"[43] offensichtlich für unerlässlich. Aber er anerkennt, dass die Rechtsordnung „mit der Einführung bestimmter Steuern *auch* Zwecke verfolgen (kann), die ausserhalb der Deckung des Finanzbedarfes liegen (sog. ausserfiskalische Wirkung der Steuer)"[44]. Im Buch: „Schweizerisches Steuerrecht" findet sich allerdings die Bemerkung, die fiskalische Zweckbestimmung gehöre nicht zu den „unbedingt notwendigen, sondern nur zu den gebräuchlichen Begriffsmerkmalen der Steuer"[45]. Das verträgt sich indes kaum mit der Ansicht von Ernst Blumenstein, den „einzige(n) Grund ihrer (scil. der Steuer) Erhebung bilde(t) der Finanzbedarf des Gemeinwesens"[46]. Blumenstein begreift dann auch die „nichtfiskalischen Aufgaben der Steuer" als „Nebenwirkungen".[47] Auch im Beitrag Ernst Blumensteins zum Handbuch der Finanzwissenschaft wird die dort formulierte Steuerdefinition: „. . . ausschliesslich zur Deckung seines Finanzbedarfes oder zur Erreichung anderer Zwecke"[48] kaum im Sinne eines „entweder oder", sondern vielmehr im Sinne eines „sowohl als auch" zu verstehen sein. Ernst *Höhn*[49] und *Imboden/Rhinow*[50] nehmen das Finanzzweckmerkmal nurmehr abgeschwächt („vorwiegend" / „primär") in ihren Steuerbegriffsdefinitionen auf,

42 Bei der Verrechnungssteuer etwa die Bekämpfung der Steuerhinterziehung.
43 System, 3. A. S. 3.
44 System S. 8.
45 S. 3
46 Steuerrecht, S. 2.
47 Steuerrecht, S. 9 f.
48 Handbuch S. 117.
49 Steuerrecht, 2. A. Rndnr. 11 S. 3.
50 Verwaltungsrechtssprechung II Nr. 108 B Ia S. 755.

erkennen damit offenbar auch ausserfiskalische Zwecke. Offensichtlich bleibt hier der fiskalische Zweck für die Begriffsbestimmung unerlässlich. Bei andern Autoren (etwa *Böckli* [51] und Thomas *Fleiner* [52]) ist nicht schlüssig, ob sie bei vorwiegend nicht fiskalisch motivierten „Lenkungssteuern" noch einen Rest fiskalischer Zielsetzung als erforderlich erachten.
Das Bundesgericht schliesslich hält aller Regel nach am Fiskalziel einer jeden Steuer fest, ohne ausserfiskalische Ziele auszuschliessen. [53]

5. Nun ist freilich zuzugeben, dass (fast [54]) jede abgabenrechtliche Regelung ungeachtet der vom Gesetzgeber beabsichtigten Zwecksetzung zu einem Ertragseffekt, mithin also zu Einnahmen führt. Muss hier nicht immer zumindest noch ein Rest fiskalischer Zielsetzung angenommen werden? Oder sollten andere Kriterien zur Lösung der sich unausweichlich stellenden Abgrenzungsfrage gesucht werden? Es erscheint durchaus naheliegend, nach Lösungen zu suchen, welche die Zwecksetzung einer Abgabe für die Beurteilung Ihrer Rechtsnatur als irrelevant erklären und damit einer mehr „objektivierenden" Sicht zum Durchbruch verhelfen. Im wesentlichen sind denn auch das die Gründe, die Peter *Selmer*, Wolfgang *Knies* und Hans-Jürgen *Papier* zur Schlussfolgerung führen, eine Steuer sei immer dann schon gegeben, „wenn der Gesetzgeber weiss und billigt, dass das jeweilige Gesetz tatsächlich zur Erzielung von Einkünften führt" (Peter *Selmer* [55]) oder wenn das Abgabengesetz – fiskalischer Zweck hin oder her – schlicht „einen fiskalischen Effekt" (Wolfgang *Knies* [56]) hat, sich mithin „auf der Einnahmenseite des Haushaltes . . . auszuwirken geeignet ist" (Wolfgang *Knies* [57]) oder schliesslich, wenn die Einnahmenerzielung als „Zwischenziel" „beabsichtigt" ist, ungeachtet des „letztlichen Beweggrundes" der Abgabenerhebung (Hans-Jürgen *Papier* [58]), was heisst, dass auch bei reinen Lenkungsabgaben mit vorwiegend nicht fiskalischem Beweggrund auf Steuer zu schliessen ist, zumal auch hier die „Zuführung von Geldmitteln" insofern beabsichtigt sein muss, als „nur durch sie der Lenkungserfolg überhaupt eintreten kann oder soll" (Hans-Jürgen *Papier* [59]).

51 Für *Böckli*, Indirekte Steuern und Lenkungssteuer, ist die Frage nach dem Steuerbegriff vorab eine „terminologische", (S. 57).
52 *Fleiner* übernimmt in: Grundzüge des allgemeinen und schweiz. Verwaltungsrechts, Zürich 1977, die Terminilogie Böcklis, S. 156.
53 Vgl. von den älteren Urteilen BGE 33 (1907) I 391, von den jüngeren BGE 99 (1973) Ia 241: „Le fait que le canton cherche par cet impôt, à freiner l'usage des pneus à clous ne change rien à la nature de l'impôt".
54 Ausgenommen sind abgabenrechtliche Regelungen, die von vornherein „erdrosselnd" angelegt sind.
55 In: Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, S. 125.
56 In: Steuerzweck und Steuerbegriff, S. 123.
57 a. a. O. S. 125.
58 In: Die finanzrechtlichen Gesetzesvorbehalte, S. 82/83.
59 a. a. O. S. 83.

6. Diese Sicht der Dinge kann den Vorteil für sich in Anspruch nehmen, dass sich in der Tat jede „Motivforschung" erübrigt. Auf das schweizerische Bundesstaatsrecht angewandt, hätte diese Lösung allerdings zur Konsequenz, dass fast alle „Lenkungsabgaben" (hier: Sonderabgaben) des geltenden Rechts (etwa aus dem Agrarrecht) als verfassungswidrige Steuern qualifiziert werden müssten. Zudem würden dem Bundesgesetzgeber auf vielen Ordnungsbereichen, deren Regelung noch ansteht (etwa dem Umweltschutz), durchaus wirkungsvolle Instrumente aus der Hand genommen. Zu prüfen bleibt, ob sich nicht ein anderes Kriterium finden lässt, das eine trennscharfe Unterscheidung zwischen Steuern und Sonderabgaben („Lenkungsabgaben") ermöglicht, aber ebenso unergiebiger Motivforschung entbehren kann. Das Ergebnis dieser Prüfung sei hier als *These* formuliert und wird im folgenden Kapitel [60] am Erkenntnismaterial der Rechtstatsachen erhärtet.

Eine (nicht-steuerliche) Sonderabgabe liegt vor, wenn der beabsichtigte nicht fiskalische Zweck im Normtext der gesetzlichen Regelung eindeutig zum Ausdruck kommt und sowohl die Begründung als auch die Höhe der Abgabe abschliessend determiniert, für politische Dezision mithin keinen Spielraum lässt. Sind diese Erfordernisse erfüllt, genügt als Kompetenzgrundlage die jeweilige Zuständigkeit in der in Frage stehenden Sachmaterie, ungeachtet einer allfälligen Ertragsrelevanz. Für Abgaben dieser Art ist keine ausdrückliche Verfassungsgrundlage gefordert.

Fehlt es demgegenüber an der Umschreibung eines mit der Abgabe verfolgten Sachzieles im gesetzgeberischen Erlass, ist mithin im wesentlichen nur Abgabesubjekt und Abgabeobjekt bestimmt, ist grundsätzlich auf Steuer zu schliessen. Auch dann, wenn die Motive zur Einführung solcher Abgaben nicht finanzpolitischer Natur sind. Ist ein Sachziel normiert (freilich nicht im Sinne der Finanzierung einer bestimmten Aufgabe [61]), so ist auch dann noch auf das Vorliegen einer Steuer zu schliessen, wenn dieses Ziel die Abgaben*höhe* nicht abschliessend bestimmt oder bestimmbar macht und damit die Abgabengewalt diszipliniert.

IV. Die Zölle

Als Zölle werden Abgaben bezeichnet, die den grenzüberschreitenden Warenverkehr belasten. In den Lehrbüchern zum Verwaltungsrecht wie auch zum Steuerrecht erscheinen die Zölle zumeist als Unterart der Steuern. [62] Vergleichbar der jüngeren Diskussion um die „Fiskalsteuern" einerseits, den „Lenkungs- oder Ordnungssteuern" anderseits, sind auch gegenüber den Zöllen die beiden Typen der „Fiskal-

60 S. 91 ff.

61 Zur (Verwendungs-)Zweckbindung siehe § 6, S. 74 ff.

62 Vgl. etwa *Imboden/Rhinow* II Nr. 108 Ia S. 755; Thomas *Fleiner* Grundzüge des allgemeinen und des schweizerischen Verwaltungsrechts, Zürich 1977, S. 155; Fritz *Fleiner*, Institutionen, S. 423; *Höhn,* Steuerrecht, Rndnr. 5 S. 2; *Blumenstein*, System S. 173 f.

zölle" und „Schutzzölle" geläufig.[63] Anzumerken ist dabei freilich, dass die Zölle schon „seit jeher"[64] bewusst und gezielt als Lenkungsmittel eingesetzt wurden und in dieser Funktion auch durchaus anerkannt werden[65], während den (andern) Steuern als bewusst gestaltenden Ordnungsmitteln jedenfalls in der Schweiz erst in jüngster Zeit mehr Raum zur Diskussion eingeräumt wird.
Die Gründe, weshalb die Zölle – obschon zu den Steuern gerechnet – im Rahmen dieser Arbeit gleichwohl zu besonderer Erwähnung veranlassen, sind im wesentlichen die folgenden:

1. „Das Zollwesen ist Sache des Bundes" (Art. 28 Satz 1 BV). Die „Zollhoheit" ist damit im Unterschied zur „Steuerhoheit" ausschliesslich dem Bund zugeordnet und insofern abschliessend, als sie das (umfassende) Recht enthält, „Ein- und Ausfuhrzölle zu erheben" (Art. 28 Satz 2 BV). Beachtenswert ist nun aber, dass die wohl herrschende Lehre annimmt, die Zollkompetenz des Bundes erlaube nicht nur die Auferlegung von Grenzabgaben, sondern gestatte überdies auch die Statuierung von Einfuhr- und Ausfuhr*verboten.*[66] Sind Verbote in der Tat zulässig, liegt die Annahme auf der Hand, der Bundesgesetzgeber könne (einzelne) Zolltarifpositionen dergestalt erhöhen, dass sie *faktisch verbotsgleiche Wirkung entfalten.* Solche „Zölle" bringen dann selbstverständlich überhaupt keine Einnahmen. Trifft diese Schlussfolgerung zu[67], hebt sich die Zollerhebungskompetenz des Bundes von den Steuerkompetenzen deutlich ab. Denn bei diesen ist ganz sicher nicht anzunehmen, sie ermächtigten zur Erhebung „erdrosselnder" Abgaben. Steuern ist ein fiskalischer Effekt begriffsnotwendig. Zu fragen ist indes, ob die Schlussfolgerung von der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit unmittelbarer Ein- und Ausfuhrverbote auf die Zulässigkeit mittelbar dasselbe bewirkender „erdrosselnder" Abgaben vor der Verfassung überhaupt standhält.
Art. 30 Abs. 1 BV bestimmt: „Der Ertrag der Zölle fällt in die Bundeskasse". Nach Walter *Burckhardt*[68] kann dieser Satz in dreierlei Weise gedeutet werden:
a) „in dem Sinne, dass die Einnahmen nicht in die Kasse der (Kantone) fallen sollen. . ." (S. 219). Dies ist nach Burckhardt „wohl der wirkliche" Sinn (S. 219).
b) „in dem Sinne, dass alle Zolleinnahmen in die *allgemeine* Bundeskasse fallen und nicht einzelne davon besonderen (Bundes-)Zwecken ‚appropriiert' werden sollen"

63 Vgl. den kurzen „dogmengeschichtlichen Abriss" bei *Knies*, Steuerzweck und Steuerbegriff, S. 5–10.
64 *Böckli*, Indirekte Steuern und Lenkungssteuern, S. 265.
65 So: *Blumenstein*, Grundzüge des schweiz. Zollrechts, Bern 1931, S. 3–6; *Burckhardt*, Kommentar BV 3. A. S. 212 f.
66 Statt vieler *Burckhardt*, Kommentar BV, 3. A. S. 213.
67 Vgl. dazu *Kloepfer/Malorny*, Juristische Arbeitsblätter 1976 S. 41 ff./45, die zum Meinungsstreit, ob in der Bundesrepublik Deutschland „Erdrosselungssteuern" verfassungskonform oder wegen Formmissbrauchs verfassungswidrig seien, die Lösung vertreten: „Abgaben dürfen dann verbotsgleiche Wirkung entfalten, wenn das Verbot selbst zulässig ist" (S. 45).
68 In: Kommentar BV, 3. A. S. 219 f.

c) „in dem Sinne, dass nicht bestimmte Ausgaben auf die Zölle und namentlich auf einzelne Zölle angewiesen werden sollen, nach dem jeweiligen Bedarf oder in ziffernmässigen Beträgen, damit nicht die Zoll- und Handelspolitik des Bundes gehemmt werde" (S. 220).

Diese beiden letztgenannten Sinndeutungen hält Burckhardt „mehr für (Gebote) der Klugheit als des (Verfassungs-)Rechts" (S. 220).

Diesen drei Sinndeutungen kann, wie mir scheint, noch eine vierte angereiht werden. Die Verfassungsaussage, der Ertrag der Zölle falle in die Bundeskasse, kann auch dahin verstanden werden, die Verfassung setze voraus, dass die *Zollerhebung zu Einnahmen führt und immer auch zu Einnahmen führen muss*. „Erdrosselnde" Abgaben wären nach diesem Verständnis von Art. 30 Abs. 1 BV ausgeschlossen. Nur unter dieser Voraussetzung, dass auch bei Zöllen ein Ertragseffekt begriffswesentlich ist, ist die Zuordnung zu den Steuern zutreffend.

Man mag einwenden, dieser Gedanke sei bestenfalls von theoretischem Interesse. Er markiere gegenüber einer „überbordenden" Schutzzollpolitik doch nur äusserste Grenzen. Gleichwohl ist das meines Erachtens zutreffende verfassungskräftige Verbot einer Erhebung von „Zöllen" mit faktisch verbotsgleicher Wirkung unerlässlicher *Prüfungsmassstab*, jedenfalls aber Prüfungs*gegenstand* jeder (massiven) Zollerhöhung mit dem offensichtlichen Ziel des Schutzes der inländischen Warenproduktion, vorab der Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse. [69]

Wesentlich im Hinblick auf die Ziele dieser Arbeit ist, dass sich „an der Grenze" erhobene Abgaben („Preiszuschläge", „Zollzuschläge") mit verbotsgleicher Wirkung (solche Abgaben sind der schweizerischen Rechtswirklichkeit nicht unbekannt [70]) jedenfalls nicht auf die Zollerhebungskompetenz abzustützen vermögen.

2. Walter *Burckhardt* sieht in Art. 30 Abs. 1 BV: „Der Ertrag der Zölle fällt in die Bundeskasse", verstanden als Ausdruck des sogenannten *Nonaffektionsprinzips* (Vorstehend 1. sub b), nur ein Gebot der Klugheit. Der Verzicht auf jede (Verwendungs-)Zweckbindung einzelner Zollerträge und die damit ermöglichte „Beweglichkeit des eidg. Finanzhaushaltes" sei (nur) „eine bewährte Maxime der Staatswirtschaft", die für andere Einnahmen des Staates „ebenso wichtig" sei. [71] Die Verfassung selbst sei von dieser Maxime „durch die Bestimmung, dass die Einnahmen auf Tabak und auf gebrannten Wassern für die Alters- und Hinterlassenenversicherung

69 Die verschiedenen, von der Schweiz abgeschlossenen Handelsverträge lassen im wesentlichen nur noch im Sektor Landwirtschaft Raum, die „Waffe" Zoll einzusetzen. Vgl. *Böckli*, S. 80. Beispiele aus jüngster Zeit, etwa die vieldiskutierte Zollerhöhung auf Sauerkraut (vgl. BBl. 1976 II 1081 ff.; Fr. 5.– auf 40.–) nähren den Verdacht, dass die Waffe Zoll mitunter auch missbraucht wird.

70 Siehe S. 102.

71 In: Kommentar BV 3. A. S. 220.

verwendet werden sollen", [72/73] abgewichen. Eine normative Aussage in dem Sinne, dass Art. 30 Abs. 1 BV ein Verbot der (Verwendungs-)Zweckbindung der Zollerträge enthalte, hält Burckhardt offenbar nicht für gegeben.
Nun kann sicher nicht in Abrede gestellt werden, dass die historischen Beweggründe für Art. 30 Abs. 1 BV [74] darauf hindeuten, dass in erster Linie die Ertragshoheit des Bundes und nicht der Kantone verfassungskräftig festgelegt werden wollte. Allein der gewählte Wortlaut, mit dem der Verfassungsgeber diese historisch erklärbare Absicht formuliert hat, zwingt über dieses vordergründige historische Verständnis hinaus auch zur Annahme, dass (Verwendungs-)Zweckbindungen bestimmter Zollerträge durch Gesetz zu beschliessen schlechterdings ausgeschlossen ist. Dass (nach Massgabe der heute geltenden Verfassung) die Treibstoffzollerträge partiell der Finanzierung der Nationalstrassen vorbehalten sind, stellt den Grundsatz nicht in Frage. Denn diese (Verwendungs-)Zweckbindung ist in der Bundesverfassung ausdrücklich vorgesehen und deswegen selbstverständlich zulässig [75], als Ausnahme vom Grundsatz aber auch erforderlich. Im übrigen hat sich, soviel ich sehe, die Praxis immer an das Zweckbindungsverbot gehalten. Die Zolleinnahmen des Bundes sind grundsätzlich frei disponibel. Über ihre Verwendung ist jedes Jahr im Finanzvoranschlag neu zu beschliessen. [76]
Von Wichtigkeit ist dieses Ergebnis für die Beurteilung verschiedener agrarrechtlicher Sonderabgaben „zollähnlichen" Charakters, deren Erträge indes regelmässig durch Gesetz an bestimmte Verwendungszwecke gebunden sind. Wegen dieser (Verwendungs-)Zweckbindung können und dürfen diese Abgaben nicht als „Zölle" qualifiziert werden, was bedeutet, dass die Zollerhebungskompetenz des Bundes als Verfassungsgrundlage ausser Betracht fällt.

V. Zusammenfassung

1. Steuern (und Zölle) sind „voraussetzungslos" geschuldete Abgaben in dem Sinne, als sie gegenüber dem Abgabepflichtigen keine besonderen, die Abgabepflicht rechtfertigenden Gründe notwendigerweise voraussetzen.

2. Steuern (und Zöllen) ist begriffswesentlich, dass sie zu Einnahmen führen. Die-

72 *Burckhardt,* Kommentar BV 3. A. S. 220.
73 Vgl. heute Art. 34*quater* Abs. 2 Bst. b BV; dann aber auch Art. 25 Abs. 5 BV (Zweckbindung der Einnahmen des Bundes aus dem Betrieb von Spielbanken) und vor allem Art. 36*ter* BV (partielle Zweckbindung des Zollertrages auf Treibstoffen für motorische Zwecke für die Finanzierung der Nationalstrassen).
74 Vgl. die Entstehungsgeschichte bei *Burckhardt*, Kommentar BV 3. A. S. 208 ff.
75 Eine andere Frage ist freilich, ob diese Verwendungszweckbindung auf Verfassungsebene finanzpolitisch sinnvoll ist.
76 Vgl. Art. 85 Ziff. 10 und Art. 102 Ziff. 14 BV sowie die Art. 3–15 des Bundesgesetzes vom 18. Dezember 1968 über den eidgenössischen Finanzhaushalt, AS 1969 291, SR 611.0.

ses Ziel muss immer auch „bezweckt" sein. Die (Mit-)Verfolgung anderer Zwecke ändert an der Rechtsnatur einer Abgabe als Steuer solange nichts, als das in Frage stehende Abgabengesetz aufgrund seiner „Funktion im Gesamtzusammenhang des staatlichen Finanzwesens" noch dem „verfassungsrechtlichen Rechtsinstitut Steuerwesen" [77] zugeordnet werden kann und muss. Das ist nur dann nicht der Fall, wenn eine Abgabe dergestalt in den Dienst eines Lenkungs- oder Ordnungszieles gestellt ist, dass ihre rechtliche Ausgestaltung (vorab hinsichtlich der Abgabenhöhe) durch das jeweilige Sachziel abschliessend determiniert ist. Eine solche Abgabe ist deshalb keine Steuer, weil sie für Finanzzweckerwägungen keinen Raum lässt, mithin in keinem Funktionszusammenhang zur Finanzordnung steht. Die blosse Tatsache einer allfälligen Ertragsrelevanz vermag diesen funktionalen Zusammenhang nicht zu begründen.

3. Eine (Verwendungs-)Zweckbindung von Abgabenaufkommen ist jedenfalls bei Zollerträgen – ausdrücklich abweichende Verfassungsbestimmung vorbehalten – ausgeschlossen. Wie es sich im übrigen verhält, ist Gegenstand des nun folgenden Paragraphen.

77 *Vogel/Walter*, Bonner Kommentar zum GG, Art. 105 GG, Rndnr. 51.

§ 6 Die Verwendungszweckbindung von Abgabenerträgen

Unsere Aufmerksamkeit gilt im folgenden jenen öffentlichen Abgaben, deren Erträge von vornherein kraft ausdrücklicher Anordnung von Verfassung oder Gesetz nur zur Finanzierung bestimmter Staatsaufgaben verwendet werden dürfen. Dabei wird zu zeigen sein, dass Fragen um diese Verwendungszweckbindungen von Abgabeerträgen keineswegs ausschliesslich zur Domäne der Finanzpolitik gehören, sondern unter besonderen Umständen durchaus spezifisch rechtliche Bezüge aufweisen, die auch für die Beurteilung der *Rechtsnatur* der jeweils zur Prüfung stehenden „zweckgebundenen Abgabe"[1] von Bedeutung sein können. Das ist im Rahmen dieser Arbeit von besonderem Interesse, weil die noch im Einzelnen darzustellenden *Sonderabgaben* fast durchwegs (verwendungs-)„zweckgebunden" sind. Deshalb erscheint es angezeigt, an dieser Stelle vorerst von allgemeiner Warte aus die vielfältigen Probleme um die Verwendungszweckbindung von Abgabeerträgen auf ihren rechtlichen Gehalt hin zu untersuchen.

1. Ein Effekt aller zweckgebundenen Abgaben ist der, dass „die Erträgnisse dem Staat nicht zur Bestreitung seiner allgemeinen Bedürfnisse zur Verfügung stehen".[2] *E. Blumenstein* spricht deshalb von „gebundenen Staatseinnahmen"[3], wobei sich die „Bindung" in zwei Richtungen bemerkbar mache: „. . . einerseits in einer gewissen Einschränkung der Verfügungskompetenz der mit der Disposition über die Finanzmittel des Staates betrauten Behörden, anderseits aber geradezu in einem Zwang, für bestimmte Zwecke einen Beitrag zu verwenden, ohne Rücksicht darauf, ob im Hinblick auf die Dotierung anderer Zwecke diese Summe als angemessen erscheint".[4] Verwendungszweckbindungen von Einnahmequellen verringern also den offenbar wünschbaren Spielraum (politischer) Budgetgestaltung und vereiteln, alljährlich die Erforderlichkeit aller Staatsausgaben neu zu überdenken und gegebenenfalls Prioritäten anders zu setzen. Aus diesen finanzpolitischen und budget-

1 „Die zweckgebundene öffentliche Abgabe" lautet der Titel eines äusserst aufschlussreichen Aufsatzes von Reinhard *Mussgnug,* in: Festschrift für Ernst *Forsthoff* zum 70. Geburtstag, herausg. von Roman *Schnur*, München 1972, S. 259 ff.

2 *Blumenstein* Ernst, Gebundene Staatseinnahmen, in: Monatsschrift für Bernisches Verwaltungsrecht und Notariatswesen, XI/1913 S. 289 ff./290.

3 Titel des in Anm. 2 zit. Aufsatzes.

4 *Blumenstein*, a. a. O. S. 290.

rechtlichen Gründen ist denn auch der „Grundsatz der Gesamtdeckung"[5] formuliert worden, der besagt, dass grundsätzlich sämtliche Einnahmen des Staates – ungeachtet ihrer Herkunft – „eine von Zweckbindungen freie einheitliche Dekkungsmasse für alle staatlichen Ausgaben bilden (sollten)".[6] Dieser Grundsatz deckt sich in der Begründung und im Ergebnis mit dem sogenannten „Prinzip der Non-Affektion" („principe de la non-affection des recettes publiques")[7]. Dieses Prinzip ist einfach die andere Seite der gleichen Medaille.

2. Beide Prinzipien, der „Grundsatz der Gesamtdeckung" wie die Kehrseite, der Grundsatz der „Unzulässigkeit von Bindungen öffentlicher Einnahmen an bestimmte Verwendungszwecke",[8] sind *rechtlich nicht verbindlich*. Einzig gegenüber den Zollerträgen des Bundes kommt in Art. 30 Abs. 1 BV das Zweckbindungsverbot zum Ausdruck, durchbrochen freilich durch die ausdrücklich abweichende Verfassungsvorschrift in Art. 36ter BV (Zoll auf Treibstoffe für motorische Zwecke – Nationalstrassenfinanzierung). Im übrigen aber handelt es sich (nur) um eine finanzpolitisch begründete „bewährte Maxime der Staatswirtschaft".[9] Man wird insbesondere *Art. 42 BV*, der eine umfassende Aufzählung aller „zur Bestreitung der Bundesaufgaben" zur Verfügung stehenden Einnahmequellen des Bundes enthält, nicht die normative Funktion zuweisen können, er statuiere ein Zweckbindungsverbot. Das ist allein schon deshalb ausgeschlossen, weil einzelne der hier aufgezählten Einnahmen (etwa die Roheinnahmen aus dem Spielbetrieb der Spielbanken, vgl. Bst. e) kraft ausdrücklicher Anordnung der Verfassung an anderer Stelle (vgl. Art. 35 Abs. 5 BV) zweckgebunden verwendet werden müssen. Art. 42 BV gibt ganz offensichtlich nur eine „orientierende Übersicht"[10] über die Bundeseinnahmen. Er ist deshalb von Ivo *Hangartner* (despektierlich) als „Buchhalterartikel" bezeichnet worden[11], dessen rechtliche Relevanz in der Tat zweifelhaft erscheint, zumal die Aufzählung nur formal vollständig ist.[12]

5 Vgl. *Krüger-Spitta/Bronk*, Einführung in das Haushaltsrecht und die Haushaltpolitik, Darmstadt 1972, S. 102 ff.

6 *Mussgnug*, a. a. O. (Anm. 1) S. 272.

7 *Neumark* Fritz, Zur Verkehrspolitik im Interventionsstaat der Gegenwart, in: Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates, Tübingen 1961, S. 52 ff./74, mit Verweisung auf *Neumark*, Der Reichshaushaltsplan, Jena 1929, S. 162 ff.; weitere Literaturhinweise zum Nonaffektionsprinzip (aus finanzwissenschaftlicher Sicht) bei Hans *Fecher*, Probleme der Zweckbindung öffentlicher Einnahmen, Frankfurter Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Studien, Heft 9, Berlin 1963, S. 14.

8 So die Umschreibung bei *Fecher*, a. a. O. (Anm. 7) S. 14.

9 Walter *Burckhardt*, Kommentar BV 3. A. S. 220.

10 Walter Burckhardt, a. a. O. (Anm. 9) S. 354 zu alt Art. 42 BV.

11 Im persönlichen Gespräch an einer Veranstaltung der Handelshochschule St. Gallen.

12 In Art. 42 lit. h BV heisst es nämlich abschliessend: „(zur Bestreitung der Bundesaufgaben stehen zur Verfügung. . .) h. der Ertrag der Gebühren *sowie die sonstigen in der Gesetzgebung begründeten Einnahmen.*" (Das Kursiv gesetzte ist von mir hervorgehoben). Offenbar wird hier vorausgesetzt, dass neben den aufgezählten Steuern, Gebühren und andern

3. Trotz dieser mangelnden rechtlichen Verbindlichkeit des „Zweckbindungsverbotes" wäre es verfehlt, Fragen der Zweckbindung von Abgabeerträgen allein der Finanzpolitik zur Beantwortung zu überlassen. Die verschiedensten *Gründe*, die den Verfassungs- und Gesetzgeber zu Verwendungszweckbindungen von Abgabeerträgen veranlassen, weisen auf nicht übersehbare *rechtliche Dimensionen* der Fragestellung hin. Dann nämlich, wenn eine bestimmte Abgabepflicht in ihrer Begründung und Rechtfertigung und damit in ihrem rechtlichen Bestand *ohne* Verwendungszweckbindung schlechterdings nicht denkbar wäre. Typisches Beispiel aus jüngster Zeit ist der „Unfallverhütungsbeitrag" [13]. Diese auf die Finanzierung von Unfallverhütungsmassnahmen zugeschnittene Sonderabgabe (es handelt sich offensichtlich weder um eine Gebühr noch um eine Vorzugslast, aber auch nicht um eine Steuer) „steht und fällt" [14] mit der Verwendungszweckbindung. Denn nur für die Finanzierung von Unfallverhütungsmassnahmen lässt es sich rechtfertigen, den Automobilisten (als diejenigen, die solche Massnahmen erforderlich machen, „verursachen") Sonderlasten aufzuerlegen, die Nichtautomobilisten (obwohl von den Unfallverhütungsmassnahmen gleichermassen „profitierend") nicht zu tragen haben. Ohne Zweckbindung müsste der Unfallverhütungsbeitrag als offensichtlicher Verstoss gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 4 BV) qualifiziert werden und dem Verdikt der Willkür unterfallen. Denn es ist schlechterdings kein Grund ersichtlich, weshalb Automobilisten einen grösseren Beitrag an die „allgemeinen, dem Wohle der Gesamtheit dienenden Staatsaufgaben" [15] leisten sollten als Nichtautomobilisten. Der Unfallverhütungsbeitrag ist nur durch die unabdingbar geforderte Zweckbindung überhaupt begründbar und damit rechtlich überprüfbar.

4. Das Beispiel des Unfallverhütungsbeitrages als einer von vielen ähnlich strukturierten zweckgebundenen Abgaben führt zu folgender *Erkenntnis*: Ist bei einer

Einnahmequellen Einnahmen auch noch auf dem Wege der Gesetzgebung begründet werden können. Insofern unzutreffend *Höhn*, Aspekte verfassungsmässiger Besteuerung, in: ASA 45/1976 S. 209 ff./220, wo es heisst, die „steuerähnlichen ‚Ausgleichs'- oder Ersatzabgaben (scil. wie im Entwurf zu einem Umweltschutzgesetz vorgeschlagen). . . (könnten) nicht ohne weiteres unter die ‚Gebühren' subsumiert werden, zu deren Erhebung der Bund gemäss Art. 42 lit. h BV ermächtigt ist." Wenn Art. 42 lit. h BV, wie Höhn meint, Kompetenzgrundlage für die Erhebung von Gebühren ist (was kaum richtig sein dürfte; die BV setzt die Gebührenerhebungskompetenz stillschweigend voraus), dann ist Art. 42 lit. h in fine BV auch Kompetenzgrundlage für „sonstige in der Gesetzgebung (und nicht in der Verfassung!) begründete Einnahmen." Die „Ausgleichsabgaben" müssten keineswegs unter die „Gebühren" subsumiert werden können. Es genügte offenbar, wenn diese Abgaben in der Gesetzgebung hinreichend begründet werden könnten. Diese positive Funktion wird man indes Art. 42 lit. h kaum beimessen können. Immerhin: Die Erhebung „steuerähnlicher" Ausgleichs- oder Sonderabgaben scheitert jedenfalls nicht an Art. 42 BV.

13 BG vom 25. Juni 1976 über einen Beitrag für die Unfallverhütung im Strassenverkehr, AS 1976 2731, SR 741.71.

14 *Richter*, Zur Verfassungsmässigkeit von Sonderabgaben, S. 71.

15 BGE 90 (1964) I 83.

zweckgebundenen Abgabe die Verwendungszweckbindung des Ertrages unverzichtbares und insofern die Abgabepflicht konstituierendes Merkmal, bleibt für das finanzpolitische Erwägen über Sinn oder Unsinn einer Zweckbindung überhaupt kein Raum. Die Frage nach der Zweckbindung ist in diesen Fällen eine *Rechtsfrage*, deren Beantwortung meines Erachtens auch für die Beurteilung der *Rechtsnatur* der in Frage stehenden Abgabe von mitentscheidender Bedeutung sein kann.

5. Das erwähnte Beispiel des Unfallverhütungsbeitrages hat aber auch eine Konsequenz in umgekehrter Richtung: Die Frage nach Sinn oder Unsinn einer Verwendungszweckbindung kann nur dann unter *finanzpolitischen* Gesichtspunkten entschieden werden, wenn dem Gesetzgeber die *rechtliche* Möglichkeit offen steht, auf eine Verwendungszweckbindung zu verzichten. Das heisst mit andern Worten: Die Befolgung des finanzpolitisch begründeten Postulats der Nonaffektion (oder Gesamtdeckung) kann nur dann überhaupt zur Diskussion stehen, wenn die in Frage stehenden Abgaben ihrer rechtlichen Natur nach erlauben, den anfallenden Ertrag in die „allgemeine Staatskasse" fliessen zu lassen. Diese Voraussetzung ist in besonderem Masse bei den *typischen, nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip aufgebauten allgemeinen Steuern* gegeben. Denn durch die Orientierung der Besteuerung an den Massstäben (objektiver oder subjektiver) Leistungsfähigkeit des Pflichtigen im Sinne *relativer* Lastengleichheit [16] ist jeder innere Zusammenhang zur Finanzierung einer *bestimmten* Staatsaufgebe abgeschnitten. Weil dieser innere Zusammenhang fehlt, sind solche (allgemeine) Steuern jedenfalls *geeignet* [17], als fungible Deckungsmasse für die Bestreitung aller Staatsaufgaben nach Massgabe politischer Dezision des Gesetzgebers zu dienen. [18] Nur gegenüber solchen Einnahmen des Staates kann das

16 Vgl. dazu besonders: *Friauf* Karl Heinrich, Öffentliche Sonderlasten und Gleichheit der Steuerbürger, in: Festschrift Jahrreiss, 1974, S. 45 ff., insb. S. 45–48.

17 Konrad *Littmann* hält in seinem Angriff auf das „Leistungsfähigkeitsprinzip" unter dem Titel: „Ein Valet dem Leistungsfähigkeitsprinzip", in: Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, Fritz *Neumark* zum 70. Geburtstag, Tübingen 1970, S. 113 ff., gar dafür, „die Leistungsfähigkeitsdoktrin verweis(e) die Steuer nachdrücklich in das Ghetto fiskalischer Zwecksetzungen, d. h. sie (lasse) a priori nicht zu, dass Steuern als / Instrument der Politik verstanden werden, die bewusst zu Veränderungen bestehender Verhältnisse einzusetzen (seien)." (S. 125/26). Diese fundamentale Position sei „ein Glaubensbekenntnis, aber keine wissenschaftliche Erkenntnis" (a. a. O. S. 126). Siehe dazu die folgende Anm. 18).
Das hiesse mithin, dass eine nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip aufgebaute Steuer per se auch dazu bestimmt ist, allgemeinen „fiskalischen" Zwecken zu dienen. Diese Position ist m. E. aus rechtspolitischer Sicht nach wie vor und wider alle Erkenntnisse der Finanzwissenschaft sinnvoll, es sei denn, man änderte die geltende verfassungsrechtliche Finanzordnung von Grund auf.

18 Das „Leistungsfähigkeitsprinzip" wird vom Juristen als Fundamentalprinzip der Besteuerung durchaus anerkannt (vgl. statt vieler: *Blumenstein*, System 3. A. S. 254, *Tipke*, Steuerrecht, S. 21 ff.; BGE 99 (1973) Ia 652 f.); im finanzwissenschaftlichen Schrifttum umstritten. Vehement ablehnend *Littmann*, a. a. O. (Anm. 17), ferner Walter *Wittmann*, Ein-

finanzpolitische Postulat der Gesamtdeckung überhaupt Beachtung finden. Es wird in der Tat jeweils sehr sorgfältig zu prüfen sein, ob dieser „Satz der Klugheit" [19] missachtet werden soll, ob also anderen *politischen* (nur um solche kann es sich handeln) Argumenten gegenüber dem finanzpolitischen Argument grösseres Gewicht einzuräumen ist. [20] Von einer Missachtung finanzpolitischer Postulate kann indes, um das in aller Deutlichkeit nochmals zu betonen, nur dann die Rede sein, wenn eine Abgabe ihrer Natur nach auch ohne Verwendungszweckbindung rechtlichen Bestand hätte.

6. In diesem Zusammenhang drängen sich einige Bemerkungen zur Rechtsfigur der sogenannten *„Zwecksteuer"* auf. Zwecksteuern sind (im juristischen Sprachgebrauch [21]) Abgaben, die von vornherein zur *Finanzierung bestimmter Staatsaufgaben* verwendet werden, im übrigen aber die Merkmale des Steuerbegriffes erfüllen. Die rechtliche Zulässigkeit solcher (verwendungs-)zweckgebundener Steuern wird – vorab im bundesdeutschen Schrifttum – häufig mit dem Hinweis begründet, der finanzpolitische Grundsatz der Nonaffektion sei jedenfalls „kein Verfassungssatz

führung in die Finanzwissenschaft II. Teil, Die öffentlichen Einnahmen, 2. A. Stuttgart 1975, S. 43 f., wo es heisst, die dem Leistungsfähigkeitsprinzip zugrunde liegenden „Opferkonzepte der Besteuerung (seien) nicht mehr haltbar und (könnten) nur in einem werturteilsbestimmten Vorgehen mit Inhalt gefüllt werden" (S. 44). Verteidiger des Leistungsfähigkeitsprinzips ist n. a. Heinz *Haller*, Die Steuern, Grundlinien eines rationalen Systems öffentlicher Abgaben, 2. A. Tübingen 1971, S. 14 ff.; ders., Zur Diskussion über das Leistungsfähigkeitsprinzip, in: Finanz-Archiv n. F. Bd. 31 1972/73, S. 461 ff.
Der Jurist sieht in der Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip den Versuch, die öffentlichen Lasten möglichst gerecht auf die Staatsbürger aufzuteilen. „Gerechtigkeit" kann und muss wissenschaftlich nicht bewiesen werden. Werturteile sind unvermeidbar. Die Gründe, die Heinz *Haller* (vorallem im in Anm. 17 zit. Beitrag „Zur Diskussion über das Leistungsfähigkeitsprinzip") zugunsten des Leistungsfähigkeitsprinzips anführt, überzeugen und stärken den Juristen in seinem „Glaubensbekenntnis", obwohl sie einer wissenschaftlichen Beweisführung nicht restlos standhalten können.

19 Walter *Burckhardt*, Kommentar BV, 3. A., S. 220.

20 So hat beispielsweise der Verfassungsgeber aus sozialpolitischen Gründen die Reineinnahmen aus den Tabaksteuern und Tabakzöllen sowie den Bundesanteil von den Reineinnahmen aus der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge „reserviert". (vgl. Art. 34quater Abs. 2 Bst. b BV), ohne dass ein Zusammenhang zwischen diesen Einnahmen und dieser Aufgabe dazu gezwungen hätte. Die (partielle) Sicherstellung dieser sicher wichtigen Staatsaufgabe hat der Verfassungsgeber offensichtlich höher bewertet als das Prinzip der Nonaffektion.

21 Im finanzwissenschaftlichen Schrifttum wird präziser von „Verwendungszwecksteuern" (im Unterschied zu „Wirkungszwecksteuern") gesprochen. Vgl. etwa *Schmölders*, Allgemeine Steuerlehre, 4. A. Berlin 1965, S. 68 mit Verweisung auf Karl *Bräuer*. Vgl. ferner das vom juristischen Sprachgebrauch abweichende Begriffsverständnis bei Heinz *Haller*, Die Steuern, a. a. O. (Anm. 19) S. 286.

zwingenden Rechts"[22], einer Zweckbindung des Steueraufkommens stehe deshalb nichts im Wege. Dieser Gedanke kann sich – wie unter 5. dargelegt – allein auf solche „Zwecksteuern" beziehen, bei denen auf eine (Verwendungs-)Zweckbindung des Steuerertrages auch hätte verzichtet werden können. Das ist beispielsweise bei „Spitalsteuern" (Beispiel für eine Zwecksteuer bei Ernst *Höhn*[23]) der Fall, bei denen vorab aus „steuerpsychologischen" Gründen eine (Verwendungs-)Zweckbindung vorgesehen wird, um die Annahme der Steuer im demokratischen Prozess zu erleichtern.[24] Aller Regel nach handelt es sich dabei um eine Erhöhung der Einkommenssteuer.[25] Die Zweckbindung des aus der Steuererhöhung resultierenden Ertrages belässt den Steuerpflichtigen im Glauben, dass die Zwecksteuer wieder wegfällt, wenn die Kosten für den Spitalbau getilgt sind.[26] Jedenfalls bedarf es einer (formellen) Gesetzes- (oder gar Verfassungs-)Revision, wenn solche Zwecksteuern in zweckbindungsfreie „ordentliche" Steuern umgewandelt oder zu andern Zwecken verwendet werden sollen. Die rechtliche Möglichkeit zu einer solchen Umwandlung ist in diesen Fällen grundsätzlich gegeben. Für solche zweckgebundenen Abgaben, die sich gegenüber den „ordentlichen", zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben dienenden Steuern[27] durch nichts anderes abheben als durch die (immer) politisch begründete Zweckbindung des Ertrages, mag die Bezeichnung *„Zwecksteuer"* angängig sein.[27a]

22 *Vogel/Walter*, Bonner Kommentar zum GG, Art. 105 Rndnr. 44; vgl. auch *Mussgnug*, a. a. O. (Anm. 1) S. 272, und *Isensee*, Umverteilung durch Sozialversicherungsbeiträge, Berlin 1973, S. 39.

23 In: Steuerrecht, 2. A. 1975, S. 3 Rndnr. 11.

24 Vgl. *Blumenstein*, System, S. 5.

25 Damit ist die Abgrenzung zur Vorzugslast offensichtlich. Vgl. das (nachgerade) stereotype obiter dictum des Bundesgerichtes: „La charge de préférence ne doit d'ailleurs pas être confondue avec l'impôt d'affectation. En effet, si ce dernier est, lui aussi, destiné à couvrir des dépenses déterminées, il est perçu en revanche auprès de tous les contribuables et non pas seulement auprès de ceux auxquels les dépenses à payer procurent des avantages." (BGE 86 (1960) I 99 Erw. 2, 95 (1969) I 507, 99 (1973) Ia 599).

26 Dieser Glaube kann sich insofern als trügerisch erweisen, als sich die Steuerzahler an höhere Steuerbelastungen gewöhnen und der Umwandlung einer Zwecksteuer in eine „ordentliche" Steuer zu späterem Zeitpunkt auch dann zustimmen, wenn der Finanzbedarf des Gemeinwesens nicht durch so wichtige Aufgaben begründet ist. Peacock und Wisemann (The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, Princeton 1961, hier zitiert nach *Albers* Willi, Ziele und Bestimmungsgründe der Finanzpolitik, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, herausgeg. v. Fritz Neumark, 3. A. 1976 S. 123 ff./161) „haben gezeigt, dass die Bereitschaft der Bevölkerung, in nationalen Notlagen (Kriegen) auf einen grösseren Teil ihres Einkommens zugunsten der vom Staat übernommenen Schutzfunktionen zu verzichten, der entscheidende Grund dafür gewesen ist, dass auch nach dem Wegfall dieser einmaligen Ausgaben ein höheres Niveau der staatlichen Leistungen beibehalten werden kann, weil sich die Bevölkerung inzwischen an das höhere Niveau der Steuerbelastung gewöhnt hat." Die Entwicklung im schweizerischen Steuerrecht, vom „Wehropfer" über die „Wehrsteuer" zur „direkten Bundessteuer", wird wohl zu einem nicht geringen Teil dieser Erkenntnis zu „verdanken" sein.

27 Es geht in diesem Kontext nur um das Verhältnis zu *„Finanzsteuern"*.

27a So offenbar auch *Böckli*, Indirekte Steuern und Lenkungssteuern, S. 52.

Fragwürdig ist demgegenüber die Bezeichnung „Zweck*steuer*" für zweckgebundene Abgaben, bei denen ein Konnex zum finanzpolitischen Postulat der Gesamtdeckung (oder Nonaffektion) überhaupt nicht bestehen kann, weil die (Verwendungs-) Zweckbindung *unverzichtbares, die Abgabepflicht konstituierendes Merkmal ist.* Das wohl berühmteste Beispiel einer solchen zweckgebundenen Abgabe, bei der sich die Fragwürdigkeit der Bezeichnung als „Zwecksteuer" deutlich aufzeigen lässt, ist die *Kurtaxe*. Vereinfachend formuliert handelt es sich dabei um eine Abgabe, die Fremdenkurorte von nicht ortsansässigen Gästen (aller Regel nach) pro Logiernacht erheben und deren Ertrag ausschliesslich zur Finanzierung von Kurortseinrichtungen verwendet wird. Über die *Rechtsnatur* der Kurtaxen wurden vorab in den fünfziger Jahren heftige Kontroversen ausgetragen. [28] Im Streit lag damals die Fragestellung: Vorzugslast oder (Zweck-)Steuer? [29] Das Bundesgericht hat in diesem Meinungsstreit im Entscheid 90 (1964) I 92 ff. Erw. 3 zugunsten der „Steuer"-Qualifikation Position bezogen und daran bis in die jüngste Zeit festgehalten. [30] Zu dieser Qualifikation kommt das Gericht durch eine Art *negativen Ausschlussverfahrens.* Es stellt zu Recht fest, es handle sich bei der Kurtaxe nicht um eine „Vorzugslast" (im herkömmlichen Begriffsverständnis [31]) und erst recht nicht um eine „Gebühr" (S. 93 Erw. 3 b). Dann folgt der „Also"-Schluss: „Ist die Kur- und Sporttaxe demnach eine öffentlichrechtliche Abgabe, die erhoben wird, ohne wesentlich (sic!) an die Voraussetzung einer Gegenleistung oder eines besonderen Vorteils geknüpft zu sein, so ist sie als Steuer aufzufassen, deren Merkmal eben die Voraussetzungslosigkeit ist." (S. 94).

Das Bundesgericht übersieht, dass das Merkmal der „Voraussetzungslosigkeit" der Steuer nicht schon dann als gegeben angenommen werden darf, wenn im konkreten Fall die Voraussetzung für die Qualifikation einer Abgabe als Vorzugslast (oder Gebühr) nicht vorliegt. „Voraussetzungslos" darf nicht kurzerhand gleichgesetzt werden mit „ohne (individuell zurechenbare) Gegenleistung". Im richtig verstandenen Sinn bedeutet „voraussetzungslos" vielmehr: ohne spezifischen Zurechnungs- und damit Rechtfertigungsgrund. [32] In diesem Sinne verstanden *ist die Kurtaxe eine nicht-steuerliche Abgabe.*

Dies aus folgenden Gründen: Übereinstimmender Ansicht nach (und auch der Meinung des Bundesgerichtes entsprechend [33]) ist der Ertrag der Kurtaxe ausschliesslich zum Zwecke des Kurbetriebes zu verwenden. Das ist unerlässlich, weil andernfalls

28 Vgl. A. *Lardelli*, Rechtsfragen der Kurtaxe, besonders ihre Rechtsnatur, in: SJZ 42/1946 S. 336 ff. sowie die beiden „Entgegnungen" von Fritz *Gygi*, SJZ 43/1947 S. 85 ff. und B. *Bachmann*, SJZ 43/1947 S. 88 ff.

29 Wie wenn diese Alternative unausweichlich wäre.

30 Letztmals BGE 102 (1976) Ia 144 ff. Erw. 2a, mit Hinweisen auf früher ergangene Entscheide.

31 Vgl. vorn S. 41 ff.

32 Vgl. vorn S. 34 und S. 59 ff.

33 BGE 102 (1976) Ia 145.

der (begrenzte) Kreis Abgabepflichtiger überhaupt nicht bestimmbar ist.[34] Unerlässlich ist aber auch, dass der (begrenzte) Kreis Abgabepflichtiger dem besonderen Finanzierungszweck *näher* steht als die (weitere) Allgemeinheit. Es muss ein Grund gegeben sein, der es rechtfertigt, eine Gruppe besonders Auserwählter (übernachtende Gäste) zu speziellen Lasten heranzuziehen, die andere (etwa Durchreisende, „Sonntagstouristen") nicht zu tragen haben. Diese Gründe sind mit den Worten des Bundesgerichtes die folgenden: „La taxe de séjour a pour but de faire participer les hôtes de la station au financement des installations et des manifestations *qui sont crées spécialement pour eux et dont ils profitent de manière préponderante* . . ."[35]
Das sind die *Voraussetzungen* jeder Kurtaxenerhebung. Auch hier ist – ähnlich der Vorzugslast – der legitimierende Grund der Abgabenerhebung *der Ausgleich von Vorteilen und Lasten,*[36] bei der Kurtaxe, im Unterschied zur Vorzugslast, freilich im Sinne eines *gruppenspezifischen* Ausgleichs. Man wird deshalb von einer vorzugslastähnlichen (oder beitragsähnlichen) Abgabe sprechen können.[36a] Wer nun glaubt, bei dieser gruppenbezogenen Betrachtungsweise würden einzelne Gruppenmitglieder zu Abgaben herangezogen, die in keiner Weise von den Kurortseinrichtungen profitierten, stellt die Kurtaxe *als solche* in Frage, macht sie aber deswegen nicht zur Steuer.
Die (unzutreffende) Qualifikation der Kurtaxe als Steuer rückt verfassungsrechtliche Prüfungsmassstäbe in den Mittelpunkt der Betrachtung, die mit der eigentlichen Rechtsnatur der Kurtaxe nichts zu tun haben. So etwa, wenn das Bundesgericht betont, die Kurtaxe (als Zwecksteuer) halte „vor Art. 46 Abs. 2 BV (scil. dem Verbot der Doppelbesteuerung) stand, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage (beruhe), ausschliesslich dem Zwecke des Kurbetriebes (diene) und es sich um eine Steuer von geringer Höhe (handle), die nicht in der Grössenordnung derjenigen Steuern (liege), die der Pflichtige bei Wohnsitz am betreffenden Ort von seinem Erwerbseinkommen und vom beweglichen Vermögen zu bezahlen hätte".[37] Es ist nicht einzusehen, was das angesprochene Legalitätsprinzip mit dem Doppelbesteuerungsverbot zu tun hat und noch weniger, welche Rolle das Erfordernis der Verwen-

34 In allen Urteilen des Bundesgerichtes, wo die Bestimmung des Kreises der Abgabepflichtigen im Streit lag, löste das Bundesgericht die Streitfrage mit Argumenten, die sich (nur) aus dem besonderen Finanzierungsziel der Kurtaxe ableiten lassen, vgl. etwa Entscheid vom 14. Sept. 1971 i. S. Kurtaxe Gemeinde St. Moritz, Kurtaxenpflicht der Ferienhauseigentümer, in: Zbl. 73/1972 S. 116 ff., besonders deutlich auch BGE 99 (1973) Ia 351 ff. insb. S. 355 f. und BGE 100 (1974) Ia 60 ff. insb. S. 71 ff. Erw. 3.

35 BGE 100 (1974) Ia 73 Erw. 3a; das kursiv gesetzte ist von mir hervorgehoben.

36 Formel des dt. Bundesverfassungsgerichtes zum *Beitragsbegriff*, hier zitiert nach BVerfGE 42 223 (Beschluss des 2. Senates, 26. Mai 1976 zur „Fremdenverkehrsabgabe" (die nicht von den Gästen eines Kurortes, sondern von den Gewerbetreibenden, die wegen den Gästen besonders profitieren, erhoben wird).

36a Bezogen auf das vorn in Anm. 25 zit. stereotype obiter dictum des Bundesgerichtes zur Abgrenzung von Vorzugslast und Zwecksteuer, steht die Kurtaxe m. E. eindeutig der „charge de préference" *näher.*

37 BGE 102 (1976) Ia 144 ff. Erw. 2a.

dungszweckbindung im Zusammenhang mit Art. 46 Abs. 2 BV spielen soll. Die Schutzwirkung von Art. 46 Abs. 2 BV zielt doch einzig auf die Vermeidung doppelter *Belastung* des Staatsbürgers ab. Man sollte meinen, an der Belastung des Bürgers mit einer Abgabe ändere sich nichts, wenn die Abgabenerträge zweckgebunden verwendet werden. Weshalb soll eine Kurtaxe, deren Ertrag *nicht* zweckgebunden ist, vor dem Doppelbesteuerungsverbot nicht standhalten, eine zweckgebundene Kurtaxe gleicher Höhe aber schon? Das dritte Erfordernis schliesslich („Steuer geringer Höhe"), der Vergleich mit der „ordentlichen Steuerlast", vermag einsichtig der „Kurtaxengewalt" nie justitiable Grenzen zu setzen.
Der hier vertretene „beitragsrechtliche Lösungsansatz" [38] verhindert solch falsche verfassungsrechtliche Fährte. Er führt vielmehr direkt zum zentralen Prüfungsmassstab, den die Verfassung dem Verfassungsrichter mit *Art. 4 BV* in die Hand gegeben hat: dem Grundsatz der Rechtsgleichheit. [39/40] Dieses verfassungsrechtliche Gebot ist Angelpunkt für die Prüfung der Frage, ob hinreichende Zurechnungsgründe gegeben sind, die Finanzierung bestimmter Aufgaben einer bestimmten Gruppe aufzuerlegen, ob diese Gruppe unter Beachtung des vorgegebenen Finanzierungszweckes nach sachgerechten Kriterien bestimmt ist, und schliesslich, ob die Abgabenhöhe dem gruppenspezifischen Last-Vorteil-Verhältnis angemessen ist.

7. Wir haben versucht, unter dem Gesichtspunkt der rechtlichen Bedeutung der Verwendungszweckbindung von Abgabeerträgen Rückschlüsse auf die Rechtsnatur der in Frage stehenden Abgabe zu gewinnen und das am Beispiel der Kurtaxe expliziert. Wir haben dabei aufgezeigt, dass die verschiedenen Gründe (politische oder spezifisch rechtliche), die den Gesetzgeber zu Verwendungszweckbindungen veranlassen, zu einer differenzierenden Beurteilung der in Frage stehenden Abgabe führen. Zu einem im Ergebnis vergleichbaren Schluss kommt auch Peter *Böckli* [41] unter dem „Gesichtspunkt der Kostenanlastung". (S. 52)

38 Peter *Selmer* (Die parafiskalischen Abgaben im Spannungsfeld von nationalem Recht und europäischem Gemeinschaftsrecht, in: Deutsche Steuer-Zeitung Ausgabe A 1975 S. 396 ff./397, Untertitel: „Der beitragsrechtliche Lösungsansatz") bemerkt zur Diskussion um „aussersteuerliche Sonderabgaben" in der Bundesrepublik, „eine mehr beitragsrechtliche Sicht. . . (hätte) schon in früheren Fällen bei der Beantwortung von Qualifizierungsfragen. . . hilfreich sein können".

39 Zutreffend insofern Imboden/*Rhinow*, II, Nr. 109 IIIb S. 774, wo es heisst: „Diese beiden Erfordernisse (scil. „Zweckbindung" und „geringe Höhe" der Kurtaxe) sind – richtig besehen – Folgerungen des Gleichheitssatzes: Nur im Rahmen einer Steuer(?), die Zwecke des Kurbetriebes finanziert, lässt es sich begründen, die Ortsansässigen nicht zu belasten, und nur eine relativ ‚geringe' Abgabe ist dem als Steuerobjekt zu betrachtenden Aufwand angemessen."

40 Dazu eingehender im 3. Kapitel S. 163 ff.

41 In: Indirekte Steuern und Lenkungssteuern, Basel u. Stuttgart 1975, S. 52 ff. (Die im folgenden wiedergegebenen Zitate sind diesem Buch entnommen; das Kursiv gesetzte wird von Böckli hervorgehoben). Vgl. auch den Aufsatz von Peter *Böckli*: „Rechtliche Aspekte der Lenkungssteuern", in: WuR 28/1976 S. 31 ff. insb. S. 37 ff./39 f. (zur Kurtaxe).

Böckli bezeichnet die Abgaben, deren verbindendes Merkmal der Gesichtspunkt der Kostenanlastung ist, als „Kostenanlastungssteuern". *„Die Kostenanlastungssteuer* stellt sich je nach ihrer Ausgestaltung als *Grenzfall zwischen Vorzugslast und Zwecksteuer* dar (‚unechte Kostenanlastungssteuer') (S. 52)".[42]

Bei „echten Kostenanlastungssteuern" habe der Gesetzgeber „ganz *bestimmte Kosten* . . . des öffentlichen Sektors im Auge, die es zulasten des privaten Sektors zu finanzieren (gelte)" (S. 52). „Das" – so fährt Böckli weiter – „wäre zunächst identisch mit der Situation bei der *Zwecksteuer* (z. B. Spitalsteuer). Im Unterschied zur Zwecksteuer wird nun aber die Abgabepflicht nicht der Allgemeinheit nach den Kriterien der Leistungsfähigkeit und Erhebungsökonomie auferlegt,[43] sondern es wird dazu eine *bestimmbare Gruppe von Subjekten* herangezogen, denen die fraglichen Aufwendungen aus sachlich haltbaren/Gründen *eher* anzulasten sind als der Allgemeinheit. Dieser Aspekt bringt die Kostenanlastungssteuer nahe an die Vorzugslast heran". (S. 52/53) Als Beispiel nennt Böckli u. a. die Kurtaxe.

Bis dahin decken sich die Ausführungen Böcklis in der Sache mit meiner Auffassung. Insbesondere erscheint es mir zutreffend, am Gemeinlastprinzip orientierte „Zwecksteuern" von „echten Kostenanlastungssteuern" (im Sinne Böcklis) als ein Aliud zu unterscheiden. Richtig ist auch, dass die „Kostenanlastungssteuer" der Vorzugslast „nahe" verwandt ist.

In der – vorab unter kompetenzrechtlichem Aspekt entscheidenden – Frage, ob die „Kostenanlastungssteuer" den Steuern oder den Vorzugslasten *näher* stehen, gehen unsere Meinungen auseinander. *Böckli* hält dafür, das die Vorzugslast konstituierende Prinzip individualer Äquivalenz, das Band der Beitragspflicht (nur) für individuell zurechenbare Sondervorteile, trage bei der Kostenanlastungssteuer nicht; das Band sei „durchschnitten, oder jedenfalls so stark überdehnt, dass es rechtlich nicht mehr (trage)" (S. 53). Bei der Kostenanlastungssteuer sei „nicht der konkrete ‚Sondernutzen'. . . für den Einbezug in die Gruppe der Abgabepflichtigen (entscheidend)" (S. 53). Es werde vielmehr „bloss (sic!) versucht, aus der grössten Gruppe ‚Allgemeinheit' mittels eines *brauchbaren Unterscheidungsmerkmals* eine Sonder-

42 Wir gehen an dieser Stelle der Arbeit nur auf die „echten Kostenanlastungssteuern" näher ein und hier nur auf jene, die „rein fiskalisch" begründet sind, also vorab die Kurtaxe (vgl. *Böckli*, WuR 28/1976 S. 39 f.).

43 Böckli verweist hier in Anm. 12 (S. 52) u. a. auf Ernst *Blumenstein*, System S. 5, der „zu den Zwecksteuern auch die hier differenziert erfassten Kostenanlastungssteuern (rechne), ohne freilich diesen Begriff zu kennen. Der entscheidende Unterschied (liege) in der *Auswahl der abgabepflichtigen Gruppe*: die mehr oder weniger weit definierte Allgemeinheit (z. B. allg. Zwecksteuer zur Finanzierung des ganzen Abwasserreinigungssystems) oder eine besonders herausgegriffene Gruppe, welcher die staatlichen Sonderaufwendungen näher zuzuordnen (sei) (z. B. Abwässersteuer für industrielle Betriebe)".
Wir haben demgegenüber die Grenze dort gezogen (und entsprechend differenziert), wo die Zweckbindung des Aufkommens verzichtbar ist („Zwecksteuer") oder nicht („Nicht-Steuer", Sonderabgabe).

gruppe auszuscheiden, die diesen Kosten am ‚nächsten' (stehe)" (S. 53). Und wenig weiter: „Da das Band zwischen staatlicher Vorkehrung und individuellem Sondernutzen rechtlich nicht mehr trägt, kann auch, im Unterschied zur Vorzugslast, das Mass der individuellen Abgabeleistung nicht mehr in einer konkreten ‚Abrechnung' oder rechnerischen Zuordnung gesucht werden. Vielmehr wird in der für eine Steuer typischen Art das Mass der Leistung nach dem ‚Umfang' bestimmt, in dem das Steuersubjekt innerhalb der herausgegriffenen Sondergruppe sich von den andern Gruppenangehörigen unterscheidet." (S. 54).

Wie aber, so ist doch als erstes zu fragen, findet der Gesetzgeber „brauchbare" Merkmale zur Ausscheidung der abgabepflichtigen „Sondergruppe"? Nach welchen Kriterien soll die „herausgegriffene Sondergruppe" überhaupt bestimmt werden? Der Gesetzgeber muss sich doch zwangsläufig an den *Gründen* orientieren, welche die Statuierung einer Sonderlast anstelle einer Gemeinlast überhaupt rechtfertigen.[44] Das sind – hier vorderhand beschränkt auf (nur) Finanzierungsabgaben[45] – doch aller Regel nach „Nutzenerwägungen". Eine Sonderlast kann dann gerechtfertigt werden, wenn „an die Stelle der Gemeinnützigkeit der allgemeinen Steuern . . . eine teils mehr, teils weniger begrenzte *Gruppennützigkeit* tritt" (Reinhard *Mussgnug*[46]).

Während bei Vorzugslasten das Prinzip *individualer Äquivalenz* konstituierend ist, ist es bei (echten) „Kostenanlastungssteuern" das Prinzip *gruppenbezogener Äquivalenz*. Hier wie dort ist vorausgesetzt (und vorauszusetzen), dass spezifische Zurechnungsgründe eine besondere Belastung der Abgabepflichtigen rechtfertigen. Bei der Vorzugslast ist es der individuelle Sondervorteil, bei der „Kostenanlastungssteuer" der gruppenbezogene Sondervorteil. Gemeinsam ist beiden Abgabeformen, dass besondere Voraussetzungen vorliegen müssen, damit eine Abgabepflicht überhaupt entstehen kann. Beide Abgaben sind deswegen nicht „voraussetzungslos" geschuldet, *keine Steuern*. Bei „Kostenanlastungssteuern" muss – um bei der Metapher von Böckli zu bleiben – das Band zwischen dem staatlichen Finanzierungszweck und der zu diesem Zweck besonders herangezogenen Gruppe „rechtlich zum Tragen kommen". Andernfalls wäre die „Kostenanlastungssteuer" „Brandschatzung" (Otto Mayer[47]). Dieses unabdingbar geforderte rechtliche Band ist durch eine gesetzliche Verwendungszweckbindung der Abgabenerträge zu knüpfen. Das ist bei Sonderlasten geboten, weil nur dann die abgabegesetzliche Ausgestaltung im

44 Reinhard *Mussgnug,* a. a. O. (Anm. 1) S. 270, betont zu Recht, „die fundamentale Frage, die alle zweckgebundenen Abgaben miteinander verbindet" sei, „unter welchen Voraussetzungen anstelle einer finanziellen Belastung aller Steuerzahler enger begrenzte Gruppen von Abgabeschuldnern mit den Kosten bestimmter öffentlicher Aufgaben belastet werden dürfen". Diese Frage sei bisher „so gut wie unbeachtet" geblieben.

45 Bei Abgaben in der „Übergangszone" zu „reinen Lenkungssteuern" im Sinne Böcklis (S. 54 ff.) verhält es sich grundsätzlich nicht anders.

46 A. a. O. (Anm. 1) S. 288; zit. auch bei *Friauf*, a. a. O. (Anm. 16) S. 53.

47 Otto *Mayer*, Verwaltungsrecht, 3. A. S. 316.

Hinblick auf die Umschreibung der pflichtigen Sondergruppe und auf das Abgabenmass auf ihre Sachgerechtigkeit überprüfbar ist.

8. Man wird gegenüber dieser Betrachtungsweise, welche die Grenzlinie zwischen Steuern und Nicht-Steuern unter dem Gesichtspunkt der Verwendungszweckbindung des Abgabenertrages dort zieht, wo diese Zweckbindung von der blossen Möglichkeit umschlägt in ein rechtliches Erfordernis, den Einwand erheben, sie anerkenne nur Abgaben, die sich am Prinzip der (wirtschaftlichen) Leistungsfähigkeit orientieren, als Steuern. Es werde übersehen, dass auch Äquivalenzgesichtspunkte im Steuerrecht wirksam seien.[48] Es gebe neben *allgemeinen* Steuern anerkanntermassen auch *Sondersteuern,* die nur einen begrenzten Teil Pflichtiger treffen und mitunter von Äquivalenzvorstellungen entscheidend mitgeprägt seien.
Demgegenüber ist festzuhalten: Es gibt Sonder*steuern*, die eine bestimmte ,,kleine'' Gruppe Pflichtiger erfassen, weil deren wirtschaftliche Leistungsfähigkeit im Rahmen der ordentlichen Besteuerung nicht hinreichend erfasst werden kann. So zum Beispiel die ,,Minimalsteuer'' juristischer Personen.[49] Solche Sondersteuern müssen im Zusammenhang mit dem gesamten Steuersystem gesehen und beurteilt werden. Obwohl auch hier nur ein begrenzter Kreis zur Steuerleistung verpflichtet wird, besteht kein innerer Zusammenhang zur Finanzierung einer bestimmten Aufgabe. Es handelt sich mithin fraglos um *Steuern.* Bei (andern) *Gewerbesteuern* ist höchstens ein nur lockerer Konnex zu Äquivalenzvorstellungen gegeben, welche für sich allein betrachtet die Abgabe in der geforderten Höhe niemals rechtfertigen könnten. Das heisst nicht anderes, als dass auch hier die Erfassung besonderer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit konstituierend sein muss, weil andernfalls das verfassungsrechtliche Gebot der Rechtsgleichheit, Art. 4 BV, verletzt wäre. ,,Steuer'' ist also auch gegenüber ,,Gewerbesteuern'' aller Regel nach die zutreffende Bezeichnung.
Fragwürdig wird die Etikettierung einer Abgabe mit ,,Steuer'' (oder ,,Sondersteuer'') erst dann, wenn die Abgabepflicht an einen Tatbestand anknüpft, bei dem zweifelhaft erscheint, ob er als Mittel ,,zur Erfassung einer anderweitig nicht (oder

48 Vgl. Michael *Kloepfer*, Die lenkende Gebühr, in: Archiv des öffentlichen Rechts 97/1972 S. 232 ff./241, der wohl einräumt, in der Finanzwissenschaft sei der ,,allgemeine Äquivalenzgedanke zur Rechtfertigung der Besteuerung von der Opfertheorie (mit dem Kriterium der individuellen Leistungsfähigkeit) in den Hintergrund geschoben worden'', gleichwohl aber ,,nie völlig verdrängt'' worden. Eine Reihe besonderer Steuerformen sei ,,stets in greifbarer Nähe'' zum Äquivalenzgedanken geblieben (Hinweise auf Mineralölsteuerrecht und Gewerberecht). Und: ,,Im Zuge einer zunehmenden Verfeinerung der Lenkung durch Steuern, im Sinne einer Verengung der Zielgruppen (z. B. Motorbootsteuern) ist der Äquivalenzgedanke bereits deutlich gestärkt worden . . . Im Bewusstsein des Steuerbürgers ist die Kraft des Äquivalenzdenkens ohnehin bis heute ungebrochen''. (S. 241)

49 Vgl. dazu *Vallender* Klaus, Die Minimalsteuer auf dem Umsatz der juristischen Personen im Lichte der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichtes — dargestellt am Beispiel sanktgallischer Minimalsteuer auf den Bruttoeinnahmen, in: ASA 45/1976 S. 145 ff. und BGE 96 (1970) I 572 Erw. 3 f.

nicht zulänglich) getroffenen Leistungsfähigkeit" [50] verstanden werden darf. Ein solcher Zweifels- und Grenzfall ist beispielsweise die *Motorfahrzeugsteuer* [51] Wer der Meinung ist, der Besitz eines Motorfahrzeuges sei Ausdruck besonderer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, vermag eine Besitzes- (oder Objekt)-*Steuer* zu begründen, deren Ertrag – Grundsatz der Non-Affektion – zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben verwendet werden kann und soll. Wer demgegenüber in der „Motorfahrzeugsteuer" nicht „die Absicht steuerlicher Erfassung (besonderer) Leistungsfähigkeit" zu erblicken vermag, muss notwendigerweise eine „Sonderrechtfertigung" zur Hand haben. [52] Diese ist augenfällig: Spezielle Kostendeckung durch die *Verursacher* und Nutzniesser der erheblichen Aufwendungen des Staates für Strassenbau und -unterhalt. Steht diese Begründung im Vordergrund, „so lässt sich unschwer erkennen, dass es sich bei dieser Abgabeart tatsächlich um Beiträge, nicht jedoch um Steuern handelt". [53/54] Ist diese Begründung für die Abgabepflicht konstituierend, *müssen* die Erträge zweckgebunden verwendet werden und sind dann meines Erachtens nicht als Steuern (im Rechtssinn), sondern als beitragsähnliche Sonderabgaben zu qualifizieren. Dies deshalb, weil der durch seine Funktion im Zusammenhang mit der bundesstaatlichen Kompetenzausscheidung [55] und (auch) dem verfassungsrechtlichen Doppelbesteuerungsverbot zu bestimmende Rechtsbegriff „Steuer" gerade dadurch gekennzeichnet ist, dass er von der Ausgabenseite völlig losgelöst ist und insofern selbständige Bedeutung hat. Als „Steuer" sollte demnach nur bezeichnet werden, was keinen (notwendigen) Konnex zu bestimmten Staatsaufgaben erfordert, sondern für sich allein begründbar ist. [56]

50 Fritz *Neumark*, a. a. O. (Anm. 7) S. 75.

51 Gleiches gilt auch hinsichtlich „Schiffssteuern"; vgl. dazu BGE 101 (1975) Ia 182 ff.

52 *Fecher*, a. a. O. (Anm. 7) S. 97: „Abgaben, die nicht mit der Absicht steuerlicher Erfassung der Leistungsfähigkeit begründet sind, bedürfen notwendig einer Sonderrechtfertigung."

53 *Fecher,* a. a. O. (Anm. 7) S. 129.

54 Vgl. *Neumark*, Grundsätze S. 140: „. . .Abgaben, wie Kraftfahrzeug- und Mineralölsteuer, die weitgehend auf diese oder jene Variante des Äquivalenzprinzips gestützt werden und tatsächlich überwiegend Kostenbeitragscharakter haben. . .;" Heinz *Haller*, Finanzpolitik 4. A. S. 462: „. . .mit einer besonderen Abgabe zu belasten, die einen ähnlichen Charakter hat wie eine Gebühr oder ein Beitrag, weil sie eben das Äquivalent für eine staatliche Sonderleistung darstellt."

55 Siehe das 4. Kapitel, S. 169 ff.

56 Ich weiss um die im jüngeren finanzwissenschaftlichen Schrifttum geäusserten Postulate, „in manchen öffentlichen Leistungsbereichen (scil. soziale Sicherung, Verkehr, Energie, Unterricht, Gesundheitswesen, Umweltschutz) das Äquivalenzprinzip für die Abgabenbemessung (heranzuziehen)"; *Siegenthaler* Ueli: Vom Leistungsfähigkeitsprinzip zum Äquivalenzprinzip, Diss. Fribourg, Luzern 1977, Zusammenfassung S. 229 und Tabelle S. 216. – Indes, wie Siegenthaler einräumt: „Ein solches – weitgehend auf dem Äquivalenzprinzip basierendes – Finanzierungssystem impliziert die vollständige Abkehr vom Non-Affektionsprinzip. Denn dieses, / dem Leistungsfähigkeitsprinzip zugrundeliegende Besteuerungspostulat der Nicht-Zweckbindung öffentlicher Einnahmen hat sowohl unter dem Allokationsaspekt als auch unter dem Verteilungsaspekt versagt und zu Effizienz- und letztlich zu Wohlstandsverlusten geführt." (S. 229/30).
Zu ergänzen wäre, dass dieses finanzwissenschaftlich begründete Postulat überdies impli-

Diese Grenzlinie zwischen „Steuern" und „beitragsähnlichen" Abgaben zu ziehen, ist nach meinem Dafürhalten unerlässlich. Denn die je unterschiedliche Begründung und Funktion fordert eine entsprechend unterschiedliche Ausgestaltung der Abgabe und rückt verschiedene Massstäbe zur Überprüfung der rechtlichen Zulässigkeit in den Mittelpunkt. In „Zweifelsfällen", in Fällen also, bei denen nicht offenkundig ist, auf welcher Seite der aufgezeigten Grenzlinie eine Abgabepflicht ihrer Natur nach anzusiedeln ist,[57] gibt die *gesetzliche*[58] Regelung der Verwendung des Abgabenertrages die Antwort. Fehlt eine gesetzliche Verwendungszweckbindung, muss sich die in Frage stehende Abgabe als *Steuer* rechtfertigen, mithin als Erfassung besonderer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit begründbar sein und darnach ausgestaltet sein. Ist demgegenüber eine gesetzliche Verwendungszweckbindung vorgesehen, ist die Abgabe an Kriterien auszurichten, die aus dem Zusammenhang mit der besondern Verwendungszweckbindung herzuleiten sind.
Neben „Zweifelsfällen" gibt es indes abgaberechtliche Regelungen, bei denen die Antwort auf die Frage nach der Rechtsnatur der Abgabe offenkundig ist. So etwa bei der „Spikes-Taxe"[59]. Als „Steuer" verstanden (wie das Bundesgericht[60]) fehlt dieser Sonderlast jede „rechtsethische Dignität", ist die Belastung kein „Rechtsvorgang, sondern fiskalische Willkür" (Klaus Tipke[61]). Die Verwendung von Spikes ist ganz sicher nicht Ausdruck besonderer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit. Die Abgabepflicht kann offensichtlich nur begründet werden, wenn in tatsächlicher Hinsicht erwiesen ist, dass die Verwendung von Spikes an Strassenbelägen *besondere* Schäden verursacht. Nur unter dieser *Voraussetzung* können spezielle Kostenbeiträge gerechtfertigt werden. Ob diese Voraussetzung vorliegt, ist zentraler Prüfungsgegenstand zur Beurteilung der Rechtmässigkeit der Abgabepflicht. Eine Verwendungszweckbindung des Abgabenertrages ist nach meinem Dafürhalten unerlässlich[62]. Von einer „Steuer" kann keine Rede sein.

9. Die bis dahin aufgezeigten Gedanken zu Problemen der Verwendungszweckbindung öffentlicher Abgaben haben durchwegs Geldleistungspflichten zur Grund-

zierte, die geltende Finanzordnung unseres Landes von Grund auf neu zu überdenken. Es ist bedauerlich, dass all diesen Fragen im Rahmen der Vorbereitungen zur „Totalrevision" unserer Verfassung kaum Beachtung geschenkt wird.

57 Etwa „Motorfahrzeugsteuer", vgl. (illustrativ) BGE 99 (1973) Ia 535 ff. insb. 545 f. Erw. 5; ferner „Schiffssteuer", BGE 101 (1975) Ia 182 ff; „Wasserfahrzeugsteuer", BGE 101 (1975) Ia 269 ff.

58 Nicht die faktische! Vgl. BGE 101 (1975) Ia 182.

59 Vgl. BGE 99 (1973) Ia 236 ff.

60 BGE 99 (1973) Ia 240/41 Erw. 2a.

61 *Tipke*, Steuerrecht, 3. A. S. 20: „Die Besteuerung wäre ein Vorgang ohne rechts*ethische* Dignität, wäre kein *Rechts*vorgang, sondern fiskalische Willkür, wenn Steuern in beliebiger Weise erhoben würden, überall dort erhoben werden dürften, ‚wo etwas zu holen ist'. . . Der Werttransfer „Besteuerung" . . . muss sich nach einer rechtlichen (im Sinne von gerechten) Ordnung vollziehen."

62 Das Waadtländer „Spikes-Gesetz" bindet die Erträge nicht. Vgl. BGE 99 (1973) Ia 241.

lage, die im wesentlichen wegen des anfallenden Ertrages erhoben werden. Wie verhält es sich bei öffentlich-rechtlichen Geldleistungspflichten, die – wie etwa Bussgelder – nicht um des Ertrages willen erhoben werden? Es ist klar, dass hier – vom Sonderfall „erdrosselnder" Abgaben mit verbotsgleicher Wirkung abgesehen – immer auch Erträge anfallen. Der Staat ist damit „vor die Notwendigkeit gestellt, diese Einnahmen zu neutralisieren". [63]

Bleiben wir beim Beispiel der Geldbussen. Ernst *Blumenstein* weist im Aufsatz „gebundene Staatseinnahmen" [64] auf eine gesetzliche Regelung aus dem Jahre 1886 hin, nach welcher der Staat Bern den ihm verbleibenden Anteil des Bussenertrages einem „Kranken- und Armenfonds" zuwies (S. 291 f.). *Blumenstein* erklärt diese „Selbstbeschränkung" des Staates mit der „psychologischen Begründung . . ., dass gerade der in Frage stehenden Einnahmequelle eine gewisse Anrüchigkeit anhafte. Es widerstrebte „– so Blumenstein –" dem Gesetzgeber, die allgemeinen Staatsausgaben aus Geldern zu bestreiten, welche zumeist aus gerichtlichen Bestrafungen herrühren. Er erblickte in dem wohltätigen Ziele der Verwendung eine gewisse Ausgleichung mit der dunkeln Herkunft" (S. 292).

Heute werden solche „Hemmungen" kaum mehr beachtet. Bussenerträge fallen aller Regel nach in die allgemeine Staatskasse. Das (Bundes-)Strafgesetz [65] ordnet in Art. 380 – abgesehen von der Sonderregelung in Art. 60 – nurmehr das „Verfügungsrecht" [66], mithin die Aufgliederung der „Ertragshoheit". Über die von Bundesassisen und Bundesstrafgericht ausgesprochenen Bussen „verfügt" der Bund, in den übrigen Fällen fliesst der Ertrag den Kantonen zu. Die gleiche Ordnung gilt auch bei wichtigen strafrechtlichen Regelungen aus andern Ordnungsbereichen, etwa im Strassenverkehrsgesetz [67] und dem ergänzenden Bundesgesetz über die Ordnungsbussen im Strassenverkehr [68]. Gerade beim letztgenannten Bundeserlass, der ein „Büssen auf der Stelle" erlaubt, ist *wegen dem Fehlen einer Verwendungszweckbindung* des (beachtlichen) Bussenertrages der Verdacht nicht immer restlos auszuräumen, Verkehrskontrollen dienten mitunter auch „fiskalischen Interessen" [69]. Eine Verwendungszweckbindung (etwa zugunsten der Unfallverhütung) liesse diesen Verdacht kaum aufkommen.

Auch bei einigen wirkungszweckgebundenen Lenkungsabgaben aus dem Agrarrecht [70] ist die Gefahr latent vorhanden, dass sie zu fiskalischen Abgaben pervertieren. Bei diesen Abgaben ist allerdings aller Regel nach der anfallende Ertrag

63 *Friauf* Karl Heinrich, Sondersteuern als verfassungsrechtliche Mittel zur Eindämmung des Strassen-Güterverkehrs? , in: Der Betriebs-Berater 1967 S. 1345 ff./1346.

64 A. a. O. (Anm. 2).

65 Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 31. Dez. 1937; StGB, SR 311.0.

66 Sachüberschrift von Art. 380 StGB.

67 Bundesgesetz vom 19. Dezember 1958 über den Strassenverkehr, SVG; SR 741.01, Art. 90 ff.

68 Bundesgesetz vom 24. Juni 1970 über Ordnungsbussen im Strassenverkehr, SR 741.03.

69 Vgl. BGE. 103 (1977) IV 186 ff./189.

70 Eingehender dazu im 2. Kapitel, S. 91 ff.

zweckgebunden. Diese Ertragszweckbindung „greift" indes nicht, weil die (mit-) finanzierten Aufgaben (Anbauprämien, Verbilligungszuschüsse und dergleichen) einen fast „grenzenlosen" Finanzbedarf erfordern. Im Agrarsektor gilt deshalb eher das Umgekehrte: Wegen der Ertragszweckbindung ist die Gefahr, dass agrarrechtliche Lenkungsabgaben zu Fiskalzwecken missbraucht werden, erst recht gross. Denn die Erträge agrarrechtlicher Lenkungsabgaben sind der Diskussion aller Departemente über die Verteilung der allgemeinen Bundeseinnahmen entzogen, sind insofern allein dem „Agrarminister" (bzw. dem Volkswirtschaftsdepartement und im besondern der Abteilung für Landwirtschaft) zugewiesene „selbständige Einnahmequellen". Seitdem die allgemeine Bundeskasse nicht mehr unerschöpfliche Quelle ist, muss ganz besonders darauf geachtet werden, dass die agrarrechtlichen Lenkungsaufgaben (z. B. die Preiszuschläge auf Futtermittel, deren Höhe das Volkswirtschaftsdepartement festsetzt [71]) wirklich nur am gesetzlich festgelegten Wirkungszweck orientiert werden, ohne Rücksicht auf den Ertragseffekt.

10. Zusammenfassend lässt sich festhalten:

Zweckgebundene Abgaben, also Geldleistungspflichten, deren Erträge kraft Verfassung oder Gesetz zur Finanzierung besonderer Staatsaufgaben verwendet werden und dadurch der „Budgethoheit" entzogen sind, *verlangen differenzierte Betrachtung* je nach den unterschiedlichen Gründen, die zur Verwendungszweckbindung veranlassen.
Zu unterscheiden sind dabei zwei Gruppen:

a) Fälle *formaler Zweckbindung*, bei denen die Zweckbindung rechtlich möglich, aber nicht geboten ist („Zwecksteuer"). Rückschlüsse auf die Rechtsnatur der in Frage stehenden Abgaben lassen sich aus diesem Umstand nicht ableiten.

b) Fälle *materieller Zweckbindung*, bei denen die Zweckbindung unverzichtbares, die Abgabepflicht konstituierendes Merkmal ist. Dabei handelt es sich regelmässig um (kosten-)*beitragsähnliche Abgaben*, die in der herkömmlichen Skala öffentlich-rechtlicher Geldleistungspflichten *zwischen* „Vorzugslast" und „Steuer" anzusiedeln sind. Wichtig ist, dass es jedenfalls *nichtsteuerliche* Abgaben sind. [72]

71 Vgl. zu diesem Beispiel 2. Kapitel S. 106 ff.

72 Vgl. Reinhard *Mussgnug*, a. a. O. (Anm. 1) S. 275: „Je enger begrenzt der Kreis der abgabepflichtigen Personen und je spezieller der Zweck, für den die Abgabe bestimmt ist, desto weiter entfernt sie sich von der ‚Idee' und der ‚Funktion' der ‚zur Erzielung von Einkünften' bestimmten Steuern." Die hier angesprochene *Zahl* der Abgabepflichtigen ist indes nur *ein* Indiz für die Beurteilung der Frage, ob eine Abgabepflicht näher der Steuer oder näher der Vorzugslast steht. Immerhin zeigt diese Formel von Mussgnug „die Richtung an, in der zu argumentieren ist". (Mussgnug, a. a. O. S. 275).

2. Kapitel: Sonderabgaben

Nachdem die allgemeinen abgaberechtlichen Grundlagen – wenn auch nur in einem kursorischen Überblick – dargestellt und damit Bezugs- und Vergleichspunkte geschaffen sind, die zur Erkennung von Besonderem und Neuartigem unerlässlich sind, gilt nun das Interesse den einzelnen Erscheinungsformen besonderer öffentlich-rechtlicher Geldleistungspflichten, deren Zuordnung zum herkömmlichen „Abgabensystem" in Frage steht und die deshalb unter der Arbeitsbezeichnung „Sonderabgaben" zusammengefasst werden.

Die folgende Darstellung der Sonderabgaben gliedert sich in zwei Teile, die sich nach den verschieden gewählten Ordnungsgesichtspunkten unterscheiden. Im ersten Teil (§ 7) folgen wir den rechtlichen Ordnungsbereichen (wie Agrarrecht, Raumordnung, Umweltschutz) und zeigen (ausgewählte[1]) Erscheinungsformen von Sonderabgaben auf, welche in diesen je verschiedenen Ordnungsbereichen geltendes Recht geworden oder zur Diskussion gestellt worden sind. Der daran anschliessende zweite Teil (§ 8) ist dem Versuch gewidmet, die verschiedenen Sonderabgaben aus ihrem Sachzusammenhang herauszulösen und auf verbindende Gestaltungsprinzipien hin zu untersuchen, um damit eine rechtssystematische Gliederung der Sonderabgaben zu erreichen. Das erlaubt uns abschliessend, in Form einer tabellarischen Übersicht ein mögliches „System öffentlich-rechtlicher Geldleistungspflichten" vorzustellen (§ 9).

1 Vollständigkeit wird nicht angestrebt.

§ 7 Erscheinungsformen von Sonderabgaben

I. Im Agrarrecht

Peter *Böckli*[2] erkennt zutreffend, im Gebiet der Landwirtschaft scheine es „tatsächlich *alle nur denkbaren Kombinationen von Abgaben zu geben*". Welches sind die Gründe für diese Vielfalt? Ein Grund liegt sicher im (nachgerade ungeheuer) dicht gespannten Normennetz[3], das der Bund „zur Erhaltung eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen Landwirtschaft, sowie zur Festigung des bäurlichen Grundbesitzes" (Art. 31 bis Abs. 3 Bst. b BV[4]) aufzuziehen für notwendig befunden hat und an dem Jahr für Jahr in pragmatischen Schritten weitergeknüpft (oder auch nur „geflickt") wird.[5] Ein anderer (und wohl gewichtigerer) Grund ist in der Tatsache zu finden, dass sich unsere Landwirtschaftsgesetzgebung (schon beinahe „krampfhaft") bemüht, Bauern und Landwirte im Glauben zu belassen, „freie Unternehmer" zu sein, die nach ihrem eigenen Ermessen unternehmerische Entscheide zu treffen in der Lage seien.[6] Diese (vermeintliche) „Freiheit" muss indes „künstlich" am Leben erhalten werden. Die „freien Marktkräfte" spielen im Bereich der Landwirtschaft schon lange nicht mehr und können deshalb den Bauern keine wirtschaftlichen Daten setzen, an denen sie sich orientieren könnten. Diese Orientierungsdaten setzt heute der Bund durch seine Gesetzgebung. Diese schafft die

2 In: Indirekte Steuern und Lenkungssteuern, S. 77; das Kursiv gesetzte ist bei Böckli hervorgehoben.

3 In dem sich selbst „Eingeweihte" kaum mehr zurecht finden, geschweige denn die Normadressaten. Ein von Nationalrat Koller eingereichtes Postulat, das eine *Gesamtkodifikation* des Agrarrechts fordert (vgl. Blätter für Agrarrecht 1973, S. 17), ist offenbar in der Prioritätsliste der Gesetzgebungsarbeiten weit hinten eingereiht worden.

4 Art. 31bis Abs. 3 Bst. b BV ist die (wichtigste) *Verfassungsgrundlage* des Agrarrechts. Wortlaut: „Wenn das Gesamtinteresse es rechtfertigt, ist der Bund befugt, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, Vorschriften zu erlassen: . . . b. zur Erhaltung . . ."

5 Das Agrarrecht nimmt in der „nach Bedarf" erscheinenden „Sammlung der eidgenössischen Gesetze" (AS) einen beachtlich grossen Teil in Anspruch. Das weiss, wer sich die Mühe nimmt, die Nachträge der im Loseblattsystem erscheinenden „Systematischen Sammlung des Bundesrechts" (SR) selbst einzuordnen!

6 Auf dieser „Freiheit" beharren vorab die Bauern selbst. Henner *Kleinewefers* weist in der Kolumne: „Agrarpolitik auf dem Holzweg" (National-Zeitung vom 12. Feb. 1977, S. 17) darauf hin, dass „gerade im Namen der unternehmerischen Freiheit der Bauern . . . (taugliche) agrarpolitische Vorschläge, nämlich die direkten Einkommenszahlungen, abgeschossen (wurden)." — Der Schweizer Bauer will offensichtlich nicht „bezahlter Landschaftsgärtner" sein.

Marktordnung. In der Tat stellt die Landwirtschaft, wie Rudolf *Probst*[7] hervorhebt, „einen sozusagen umfassend gelenkten Bereich" dar. Um gleichwohl den Mythos „unternehmerischer Feiheit" der Bauern aufrechtzuerhalten, greift die Gesetzgebung aller Regel nach zu *indirekt* wirkenden Lenkungsmassnahmen. Es wird den Bauern die Entscheidungskompetenz nicht genommen und ihnen nicht direkt diktiert, was, wie und in welchem Umfang sie zu produzieren haben. Diese Entscheide werden vielmehr (nur) *beeinflusst*. Hervorragende Mittel zu solch *„indikativer" Lenkung*[8] sind zum einen „Anreiz"-Subventionen, zum andern aber auch *„Abgaben* zur Lenkung der Wirtschaft"[9], wobei dieses „Geben und Nehmen" mitunter wechselseitig gekoppelt ist.[10] Gerade solche Koppelungen, bei denen abgaberechtliche Regelungen nur ein Glied in einer Kette aufeinander bezogener Massnahmen darstellen, erschweren den Zugang zum Verständnis der Rechtsnatur agrarrechtlicher Sonderabgaben. Diese Verkettung ist unter Umständen so eng, dass sie eine isolierende Betrachtung allein des Abgabenrechtsverhältnisses überhaupt verunmöglicht und damit nur eine Schlussfolgerung zulässt: Die Abgabe als *besondere* und *einmalige* aufzufassen. Auch das sind freilich *Sonderabgaben.* Sie finden deshalb in der folgenden Aufzählung gleichfalls Erwähnung, wenn auch nur zur Illustration. Denn diese besonderen Abgaben sind nicht geeignet, aus dem Massnahmebündel, in das sie eingebettet sind, herausgelöst zu werden.
Die folgende Aufzählung agrarrechtlicher Sonderabgaben will im Lichte dieser Vorbemerkung verstanden werden.

1. „Bedingte Abgabe"[11] zur Sicherstellung des Verlustanteils der Milchproduzenten am Verwertungsaufwand

Art. 4 des Milchbeschlusses[12] delegiert dem Bundesrat die Befugnis, „nach Anhören der Produzenten und der beratenden Kommission"[13] und „in Anwendung der in den Artikeln 29 und 30 des Landwirtschaftsgesetzes enthaltenen Grundsätze"[14]

7 In: Abgaben zur Lenkung der Wirtschaft, ASA 30/1961–1962 S. 417 ff./419.
8 Ausdruck von Otmar *Issing*, Investitionslenkung in der Marktwirtschaft, Göttingen 1975.
9 Titel des Aufsatzes von Rudolf Probst, zit. Anm. 7.
10 Michael *Kloepfer*, Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, Rezension der gleichnamigen Schrift von Peter *Selmer, in*: Steuer und Wirtschaft 1972 S. 176 ff./177, weist darauf hin, „die zukünftige Richtung der Erforschung lenkender Steuern sollte sich . . . nicht länger am isolierenden Steuerbegriff aufhalten, sondern einer verbindenden Betrachtung der steuerrechtlichen Regelungen mit den übrigen Lenkungsformen innerhalb besonderer Sachgebiete (z. B. Subventions-(Recht). . .) weichen".
11 „Bedingte Abgabe" ist die vom *Gesetzgeber* gewählte Bezeichnung.
12 Beschluss der Bundesversammlung vom 29. September 1953 über Milch, Milchprodukte und Speisefette (Milchbeschluss, MB; SR 916.350).
13 Institutionalisiert durch Art. 3 LWG (Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes; SR 910.1).
14 Diese Grundsätze lauten (Art. 29 Abs. 1 LWG): „Die im Rahmen dieses Gesetzes vorgesehenen Massnahmen sind so anzuwenden, dass für die einheimischen landwirtschaftlichen

jeweils den sogenannten „Produzenten-Grundpreis" für die Milch festzusetzen. Er beträgt zur Zeit 75 Rappen je Kilo/Liter.[15]

Dieser Milchpreis, zu dem grundsätzlich jeder Milchproduzent Milch an die ihm zugewiesene Sammelstelle[16] liefern kann, ist nur für solche Produzenten ein „garantierter" Preis, die jährlich nicht mehr als 8 000 kg Milch einliefern, bzw. nicht mehr als 20 000 kg, wenn und soweit es sich um Milchproduzenten im Berggebiet nach dem Viehwirtschaftskataster und in der voralpinen Hügelzone handelt (sog. „Freimenge"[17]). Für alle übrigen Produzenten, die über diese differenziert angesetzten Freimengen hinaus Milch einliefern, ist der vom Bundesrat festgesetzte Milch-Grundpreis nur eine *bedingt* garantierte Einnahmequelle. Bedingt in zweifacher Hinsicht: Einerseits durch die *ordentliche Verlustbeteiligung* der Milchproduzenten am Gesamtaufwand für die Verwertung von Milchprodukten und anderer Kosten der „Milchrechnung"[18], anderseits (und einschneidender) durch die *ausserordentliche Verlustbeteiligung*.

Zur *ordentlichen Verlustbeteiligung* werden die Verkehrsmilchproduzenten, die über die Freimengen hinaus Milch einliefern, dann herangezogen, wenn die vom Bundesrat „zu Beginn jeder Abrechnungsperiode[19] (bestimmte) *Basismenge für die*

Erzeugnisse guter Qualität Preise erzielt werden können, die die mittleren Produktionskosten rationell geführter und zu normalen Bedingungen übernommener landwirtschaftlicher Betriebe im Durchschnitt mehrerer Jahre decken." – Abs. 2): „Die in den Artikeln 18 und 19 umschriebenen Zwecke sind vor allem durch angemessene Preisparität zwischen den einzelnen landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Betriebszweigen anzustreben." – Der hier angesprochene Art. 18 LWG, von zentraler Bedeutung (auf Art. 19 LWG wird noch zurückzukommen sein), hat schliesslich folgenden Wortlaut: *„Die Bestimmungen dieses Abschnittes* (Art. 19–31) (scil. die sog. „wirtschaftlichen Bestimmungen") *sind unter Berücksichtigung der durch die Natur gegebenen Verhältnisse so anzuwenden, dass die landwirtschaftliche Produktion die Landesversorgung soweit als möglich gewährleistet, der Aufnahmefähigkeit des einheimischen Marktes entspricht und den Möglichkeiten der Ausfuhr genügt."*

15 Art. 1 der Verordnung vom 23. April 1975 zu Milchbeschluss, Käsemarktordnung und Milchwirtschaftsbeschluss 1971, SR 916.350.181.1; die „ortsüblichen Zuschläge und Abzüge" (vgl. Art. 6 Abs. 2 MB, zit. Anm. 12), insbes. für Qualitätsmerkmale, können in unserem Zusammenhang vernachlässigt werden.

16 Vgl. Art. 5 MB („Milchlieferung an Sammelstellen") und Art. 6 MB („Abnahmepflicht der Sammelstellen").

17 Vgl. Art. 4 Milchwirtschaftsbeschluss 1971 (MWB; Bundesbeschluss vom 25. Juni 1971 über zusätzliche wirtschaftliche und finanzielle Massnahmen auf dem Gebiet der Milchwirtschaft, Milchwirtschaftsbeschluss 1971; SR 916.350.1) und Art. 1 der Verordnung des Bundesrates vom 27. Oktober 1971 zum Vollzug des Milchwirtschaftsbeschlusses 1971, Milchwirtschaftsverordnung 1971; SR 916.350.11, nach Verordnung vom 26. Oktober 1977 verlängert bis 30. April 1978, AS 1977 1904.

18 Vgl. Art. 3, 6 und 12 MWB 1971 (zit. Anm. 17).

19 1. November–31. Oktober; Art. 4 Abs. 2 Satz 2 MWB 1971 (zit. Anm. 17).

Verkehrsmilchproduktion" [20] *nicht* überschritten wird, aber dennoch ein Verlust entsteht [21], an dem sich die Produzenten nach Massgabe von Art. 3 des Milchwirtschaftsbeschlusses 1971 zu beteiligen haben. Ist dies der Fall, so beträgt die Verlustbeteiligung der Produzenten in einer Abrechnungsperiode *höchstens 2 Rappen* je Kilo Milch. [22] Das heisst mit andern Worten: Im Rahmen der Freimenge ist ein Milchpreis von 75 Rappen pro kg/lt. Milch garantiert, für den die Freimenge übersteigenden Teil jedenfalls 73 Rappen, wenn und soweit die *gesamte* Milchproduktion *innerhalb* der festgesetzten Basismenge bleibt.

Wird indes die Basismenge überschritten, überschreiten mithin die gesamten Milcheinlieferungen die vom Bundesrat aufgrund der „voraussichtlichen Produktions- und Absatzentwicklung sowie der Gesamtbelastung des Bundes" [23] als „tolerierbar" erachtete Produktionsmenge, werden die Produzenten zur *ausserordentlichen Verlustbeteiligung* herangezogen. [24] Dabei erhöht sich der ordentliche Produzentenanteil am Verwertungsverlust (bzw. am „ungedeckten Aufwand") „für die ersten 250 000 q überlieferte Milch um 10 Rp/kg, für die nächsten 250 000 q überlieferte Milch um 20 Rp/kg, für die nächsten 250 000 q um 30 Rp/kg, für die restliche überlieferte Milch um 40 Rp/kg". [25/26] Die Begrenzung des Produzentenanteils auf maximal 2 Rp/kg – wie bei der ordentlichen Verlustbeteiligung – entfällt.

Nach diesem „System der Globalkontingentierung" [27] der Milchproduktion lässt sich der Anteil der Produzenten am Verwertungsaufwand erst nach Ablauf der Abrechnungsperiode ermitteln. Zur *Sicherstellung* des Verlustanteils der Milchproduzenten erhebt deshalb der Bund „auf der gesamten Verkehrsmilchmenge eine

20 Art. 2 Abs. 1 MWB 1971 (zit. Anm. 17); die Basismenge beträgt für die Abrechnungsperiode vom 1. Nov. 1977 bis 31. Okt. 1978 27,5 Millionen Zentner; Art. 2 der am 26. Okt. 77 geänderten Verordnung zu Milchbeschluss, Käsemarktordnung und Viehwirtschaftsbeschluss 1971, AS 1977 1905.

21 Genauer: wenn trotz Vorwegbeitrag des Bundes von zur Zeit 150 Millionen Franken und Einrechnung der „zweckgebundenen Einnahmen" der Milchrechnung ein „ungedeckter Aufwand" verbleibt. Vgl. Art. 3 MWB 1971 (zit. Anm. 17).

22 Art. 3 Abs. 3 in fine MWB 1971 (zit. Anm. 17).

23 Gesetzliche Kriterien zur Festlegung der Basismenge; vgl. Art. 2 Abs. 1 MWB 1971 (zit. Anm. 17).

24 Die freilich in den letzten Jahren zur *Regel* geworden ist!

25 Art. 2 Abs. 2 Bst. a–d MWB 1971 (zit. Anm. 17).

26 Diese progressive Staffelung dient einzig und allein der *rechnerischen Ermittlung* des Produzentenanteils. Es wird keineswegs eine Abgabe in der Höhe von 10, 20, 30 oder gar 40 Rp/kg Milch erhoben, wie man nach der Lektüre von Peter *Böckli*, Indirekte Steuern und Lenkungssteuern, S. 75, meinen könnte.

27 Dieses System ist durch den (dringlichen) Bundesbeschluss vom 25. März 1977 über Massnahmen gegen übermässige Milcheinlieferungen, SR 916.350.10, durch ein System der „Individual-Kontingentierung" mit „individueller Abgabe" abgelöst worden. Wir behandeln hier indes nur den alten Rechtszustand, zumal sich die beiden Systeme aus unserer abgaberechtlichen Sicht nicht wesentlich unterscheiden und es zur Zeit noch als sehr ungewiss erscheint, ob die individuelle Kontingentierung überhaupt je ins ordentliche Recht überführt wird. Referendumsdrohungen sind jedenfalls bereits lautstark angekündigt worden (vgl. NZZ vom 10. Dez. 1977).

bedingte Abgabe (Sicherstellungsbetrag) je Kilo Milch" [28], die monatlich einzuzahlen ist. [29] Die Höhe dieser „bedingten Abgabe" wird „zu Beginn einer Abrechnungsperiode vom Bundesrat festgesetzt". [30] Und – für das Verständnis dieser Sonderabgabe besonders wichtig: Der Bundesrat ist ausdrücklich ermächtigt, die „bedingte Abgabe" (den „Sicherstellungsbetrag") im Laufe der Abrechnungsperiode „nötigenfalls" zu ändern. [31] Der Bundesrat macht von dieser Kompetenz insbesondere dann Gebrauch, wenn sich eine „Überlieferung" abzeichnet, wenn also der Maximalsatz von 2 Rappen pro Kilogramm Milch (wie bei der ordentlichen Verlustbeteiligung) nicht mehr unübersteigbare Schranke der Verlustbeteiligung ist. Am Ende der Abrechnungsperiode wird die bedingte Abgabe auf der Freimenge (8000 bzw. 20 000 kg) zurückerstattet. Erst dann kann die „Schlussabrechnung" an die Hand genommen werden. Dabei wird zuerst der „Ertrag des Sicherstellungsbetrages" (also der „bedingten Abgabe") [32] festgestellt und der Produzentenanteil ermittelt. Dann werden die Ergebnisse einander gegenübergestellt: „Ein Ertragsüberschuss ist den Verkehrsmilchproduzenten auf der die Freimenge übersteigenden Verkehrsmilch zurückzuerstatten. Übersteigt der Produzentenanteil den Ertrag des Sicherstellungsbetrages, ist der ungedeckte Anteil von den Verkehrsmilchproduzenten durch entsprechende Erhöhung des Sicherstellungsbetrages in der folgenden Abrechnungsperiode zu leisten." [33/34]

Dieses reichlich komplizierte System der Verlustbeteiligung der Milchproduzenten bezweckt in erster Linie eine *Lenkung der Milchproduzenten durch indirekten Zwang* [35], darüber hinaus wird aber auch angestrebt, die *Bundeskasse nicht übermässig zu belasten*. Zum einen: Die Festsetzung der „bedingten Abgabe" und *vorab einer Erhöhung der Abgabe während der Abrechnungsperiode soll „Signalwirkung"* zukommen. Den Bauern wird damit klargemacht, dass sie den zum voraus festgelegten Milch-Grundpreis nicht realisieren, wenn sie ihre Milchproduktion nicht entscheidend drosseln. [36] Zum andern: Der Bund ist nur gewillt, den Bauern für eine im voraus festgelegte Milchmenge [37] (die „Basismenge") einen festen Preis zu garan-

28 Art. 4 Abs. 1 MWB 1971 (zit. Anm. 17).

29 Für Einzelheiten hinsichtlich Abgabepflicht und Erhebungsverfahren siehe Art. 2 und 3 der Verordnung des Bundesrates vom 27. Oktober 1971 zum Vollzug des Milchwirtschaftsbeschlusses 1971 (Milchwirtschaftsverordnung 1971; SR 916.350.11).

30 + 31 Art. 4 Abs. 3 Satz 1 bzw. 2 MWB 1971 (zit. Anm. 17).

32 Hier also nur noch auf der „sicherstellungspflichtigen" Milch, d. h. also nur noch auf dem die Freimenge übersteigenden Teil.

33 Art. 4 Abs. 4 MWB 1971 (zit. Anm. 17).

34 Ein Beispiel für eine solche „Schlussrechnung": BRB vom 20. April 1977 zum Milchwirtschaftsbeschluss 1971 (Verlustanteil der Produzenten am Verwertungsaufwand in der Abrechnungsperiode 1975/76); SR 916.350.181.2; AS 1977 757.

35 Vgl. *Probst*, a. a. O. (Anm. 7) S. 419 f. und *Böckli*, a. a. O. (Anm. 2) S. 74 f.

36 Eine produktionslenkende Wirkung wird allerdings auch durch die Festlegung des Milch-Grundpreises und der Basismenge erreicht; vgl. auch folgende Anmerkung 37).

37 Auch die Basismenge kann im Verlaufe der Abrechnungsperiode vom Bundesrat „gegebenenfalls den veränderten Marktverhältnissen" angepasst werden; vgl. Art. 2 Abs. 1 in fine MWB 1971 (zit. Anm. 17).

tieren (zur Zeit 75 bzw. 73 Rp/kg). Gleichwohl entstehende Verluste sind folgerichtig aus Bundesmitteln zu decken. Für die Verwertungskosten von „Überlieferungen" schiebt der Bund demgegenüber die finanzielle Verantwortung weitgehend auf die Produzenten ab, im besondern auf die Produzenten im Talgebiet.[38] Das führt faktisch zu einem *differenzierten Milchpreis*. Im Berggebiet kann der Milch-Grundpreis von 75 Rappen/kg aller Regel nach realisiert werden, in Talbetrieben sinkt der realisierte Milchpreis bis zu 70 Rappen/kg und darunter. Das erscheint durchaus gerecht. Denn die gegenüber Bergbetrieben wesentlich rationeller produzierenden Talbetriebe würden von einem hier wie dort in gleicher Höhe „garantierten" Milch-Grundpreis ganz offensichtlich ungerechtfertigt profitieren.[39] Die „bedingte Abgabe" hat neben dem „Lenkungseffekt" mithin auch die Funktion, die ungerechtfertigten Folgen des einheitlich festgelegten Milch-Grundpreises zu *korrigieren*, wirkt mithin *ausgleichend*.

Die hier kurz skizzierte „bedingte Abgabe" zur Sicherstellung des Produzentenanteils am Verwertungsverlust des Bundes ist ein typisches Beispiel für eine *besondere Abgabe*, die nur in ihrem Kontext verstanden werden kann. Wer nur das einseitige Belastungsverhältnis dieser Sonderabgabe in die Betrachtung einbezieht, der muss ihre rechtliche Struktur missverstehen. Ein Vergleich mit den herkömmlichen Typen öffentlicher Abgaben ist nach meinem Dafürhalten sinnlos.[40] Anzumerken ist lediglich, dass diese Sonderabgabe in ihrer Höhe von ganz bestimmten gesetzlichen[41] Voraussetzungen abhängig ist und „fiskalischem" Ermessen keinen Raum lässt. Sie ist Teil eines umfassenden öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnisses zwischen Bund (via Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten[42]) und jedem einzelnen Milchproduzenten.

38 Durch die Freimenge von 20 000 kg Milch/Jahr im Berggebiet wird der grösste Teil der „Bergbauern" von den Auswirkungen der „bedingten Abgabe" verschont.

39 Die vom Bund festgesetzten „Einheitspreise" bilden – umfassend gesehen – eines der wichtigsten und schwierigsten Probleme der gesamten Agrarpolitik. Die zugunsten *eigentlich bäuerlicher Betriebe* „kostendeckend" angesetzten Preise führen zwangsläufig zum Heranwachsen rationell produzierender *gewerblicher* Betriebe, die dank der „Bundesgarantie" ungerechtfertigte Gewinne erzielen können.

40 *Böckli*, a. a. O. (Anm. 2) S. 75 bezeichnet die „bedingte Abgabe" als „Steuer zur Produktionslenkung". Allein ich wüsste keine Abgabe, die von mehr „Voraussetzungen" abhängig wäre als gerade die „bedingte Abgabe"(!). – *Probst*, a. a. O. (Anm. 7) S. 421 sowie die Eidg. Justizabteilung, in: VPB 33/1966–1967 Nr. 95 S. 149 ff./150 schliessen auf Beitrag (bzw. Vorzugslast). Von einem „individuell zurechenbaren Sondervorteil", wie vom „klassischen" Begriff der Vorzugslast gefordert, kann indes keine Rede sein. Immerhin: Die „bedingte Abgabe" steht jedenfalls der „Vorzugslast" näher als der „Steuer".

41 Der MWB 1971 unterscheidet sich von einem Bundesgesetz (im formellen Sinn) nur durch die Befristung der Geltungsdauer.

42 Dem Zentralverband sind in diesem Abgabeverfahren besondere behördliche Funktionen übertragen; vgl. Art. 3 Milchwirtschaftsverordnung 1971 (zit. Anm. 29).

2. „Werbeabgabe" [43]

Art. 14 Abs. 1 des Milchwirtschaftsbeschlusses 1971 [44] bestimmt: „Sofern der Zentralvorstand von den seinen Sektionen angeschlossenen Produzenten einen Beitrag für die Absatzförderung, wie Marktforschung, Werbung und Einführung neuer Produkte, und die Förderung der Qualität der Verkehrsmilch erhebt (. . .), kann der Bundesrat, im Sinne eines angemessenen Vorteils- und Lastenausgleichs, eine Abgabe der nicht angeschlossenen Produzenten von entsprechender Höhe anordnen und deren Ertrag dem Zentralverband als Beitrag der Aussenseiter an die Kosten jener Massnahme zur Verfügung stellen." Der Bundesrat hat diese Ermächtigung in Art. 5 Abs. 1 der Verordnung zu MB, KMO und MWB 1971 [45] aufgegriffen und dort bestimmt: „Die Werbeabgabe für die dem Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten (. . .) nicht angeschlossenen Produzenten entspricht dem von den organisierten Produzenten erhobenen Werbebeitrag." [46] Diese Verweisung ist von der Funktion der Werbeabgabe her gesehen durchaus folgerichtig, aus der Sicht des Normadressaten hingegen eher fragwürdig.

Für das rechtliche Verständnis dieser Sonderabgabe ist auf die Tatsache hinzuweisen, dass die Milchproduzenten nicht in einer Zwangskörperschaft zusammengefasst sind.

Weil dem Zentralverband die rechtlichen Zwangsmittel fehlen, auch „Aussenseiter" zur Verbandsmitgliedschaft und damit zu (privatrechtlichen) Beiträgen heranzuziehen, springt der Staat in diese Lücke. Der Staat *leiht seine (öffentlich-rechtliche) Zwangsgewalt*, damit die „wilden" Milchproduzenten nicht in ungerechtfertigter Weise von den Selbsthilfemassnahmen [47] des privatrechtlich organisierten Milchverbandes profitieren. Die Werbeabgabe ist unmittelbar gerechtigkeitsorientiert.

In ähnlicher Weise dem Gleichheitsgrundsatz verpflichtet ist auch folgendes Beispiel einer agrarrechtlichen Sonderabgabe:

43 Bezeichnung des Bundesrates (in der Verordnung vom 23. April 1975 zu Milchbeschluss, Käsemarktordnung und Milchwirtschaftsbeschluss 1971; SR 916.350.181.1).

44 Zit. Anm. 17.

45 Zit. Anm. 43.

46 Für das Verfahren und weitere Einzelheiten der Abgabeerhebung vgl. Art. 6 der Verordnung zu MB, KMO und MWB 1971; SR 916.350.181.1, in Verbindung mit den Art. 2–4 der Milchwirtschaftsverordnung 1971, SR 916.350.11.

47 Vgl. Art. 31bis Abs. 4 BV.

48 *Probst*, a. a. O. (Anm. 7) S. 421 hegt Zweifel, „ob die Deckung eines Werbeaufwandes mittels einer öffentlichen Abgabe verfassungsmässig sei". Es handelt sich offenkundig nicht um eine *allgemeine* Werbeabgabe. Bei der hier in Frage stehenden Sonderabgabe wird nicht bezweckt, den Werbeaufwand zu finanzieren, sondern vielmehr nur, die Aufwendungen gleich zu verteilen.

3. „Sonderabgabe für Qualitätsabzüge" [49]

Die in der ganzen Schweiz geltende Ordnung der abgestuften Bezahlung der Verkehrsmilch nach Qualitätsmerkmalen [50] lässt sich bei Milchproduzenten, die Milch oder die daraus hergestellten Milchprodukte direkt in Verkehr bringen und nicht mit einer Sammelstelle abrechnen [51], nicht unmittelbar realisieren. Deshalb sieht Artikel 15 des Milchwirtschaftsbeschlusses 1971 [52] vor, dass diese Produzenten „gestützt auf die Anordnungen des Zentralverbandes über die abgestufte Bezahlung der Verkehrsmilch nach Qualitätsmerkmalen [53] einen allfälligen Qualitätsabzug in Form einer Sonderabgabe zu leisten" haben.
Auch hier geht es offensichtlich um nichts anderes als um „gleiches Recht für alle". Das ist der *Zweck* dieser Sonderabgabe.

4. „Abgaben auf Konsummilch und Konsumrahm" [54]

Art. 26 des Landwirtschaftsgesetzes [55] enthält eine Reihe von „Massnahmen im Bereich der Milchwirtschaft" [56]. Sie sind angelegt auf die „Sicherung einer geordneten Versorgung des Absatzes von Milch zu Preisen, die nach den Grundsätzen [57] dieses Gesetzes angemessen sind". [58] Zu diesen Zwecken räumt Art. 26 Abs. 1 Bst. b LWG der Bundesversammlung die Befugnis ein, neben anderen (noch darzustellenden Abgaben) auch „Abgaben auf Konsummilch und Konsumrahm" zu erheben, wobei die Erträgnisse (von allen hier erwähnten Abgaben [59] „zur Senkung

49 Gesetzliche Bezeichnung; Sachüberschrift zu Art. 15 des Milchwirtschaftsbeschlusses 1971 (zit. Anm. 17).

50 Vgl. zur Durchführung die Verordnung des Bundesrates vom 28. Oktober 1970 über die abgestufte Bezahlung der Verkehrsmilch nach Qualitätsmerkmalen (SR 916.351.2), die „Anordnungen" des Zentralverbandes vom 20. Februar 1973 über die individuelle, abgestufte Bezahlung der Verkehrsmilch nach Qualitätsmerkmalen (SR 916.351.21) und schliesslich die „Technischen Vorschriften" des Zentralverbandes vom 20. Februar 1973 über die Durchführung der individuellen, abgestuften Bezahlungen der Verkehrsmilch nach Qualitätsmerkmalen (SR 916.351.22). – Nebenbei bemerkt: Auch diese „Preisabzüge" könnten als „Abgaben" konstruiert werden, im besonderen als „Lenkungsabgaben" mit dem Ziel einer qualitativ besseren Produktion. In der Sache handelt es sich indes um eine (weitere) Differenzierung des Milch-Grundpreises.

51 Vgl. Art. 6 Abs. 1 und 2 des Milchbeschlusses, zit. Anm. 12.

52 Zit. Anm. 17.

53 Vgl. Anm. 50.

54 Gesetzliche Bezeichnung; Art. 26 Abs. 1 Bst. a des Milchbeschlusses, zit. Anm. 12; vgl. ferner Art. 26 Abs. 1 Bst. b des Landwirtschaftsgesetzes, zit. Anm. 13.

55 Zit. Anm. 13.

56 Sachüberschrift zu Art. 26 LWG, zit. Anm. 13.

57 Vgl. Anm. 14.

58 Art. 26 Abs. 1 Ingress LWG, zit. Anm. 13.

59 Nämlich: „Abgaben auf der Einfuhr von Butter, Trocken- und Kondensmilch, ferner von Speiseölen und Speisefetten mit Einschluss der zu ihrer Herstellung notwendigen Rohstoffe und Halbfabrikate" (Art. 26 Abs. 1 LWG, zit. Anm. 13).

der Preise von Milchprodukten und einheimischen Speisefetten und zur Förderung ihres Absatzes zu verwenden (sind)". [60] Die Bundesversammlung hat in Art. 26 Abs. 1 Bst. a des Milchbeschlusses [61] von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht und in Art. 27 Abs. 1 Satz 1 MB Höchstsätze für die Abgaben auf Konsummilch (1 1/2 Rappen je Kilo oder Liter) und Konsumrahm (30 Rappen je Liter) festgelegt. Art. 27 Abs. 1 Satz 2 MB delegiert dem Bundesrat die Bestimmung der „jeweiligen Ansätze". Sie betragen zur Zeit 1 Rappen je Kilo/Liter, bzw. 30 Rappen auf Vollrahm und 13 Rappen auf Halbrahm (je kg/lt). [62] Nach Art. 27 Abs. 3 MB *kann* der Bundesrat, „sofern es die Umstände erfordern" und „nach Anhören der beratenden Kommission" [63] die Höchstsätze „bis auf den doppelten Betrag erhöhen", wobei die Bundesversammlung „in der nächsten Session (beschliesst), ob die ausserordentliche Erhöhung in Kraft bleiben soll". [64]

Nach der Botschaft des Bundesrates zum Landwirtschaftsgesetz [65] soll diese Sonderabgabe einen *Ausgleich* schaffen zwischen dem Verkauf von Konsummilch und Konsumrahm und der weniger einträglichen Milchverarbeitung. Zu dieser ertragsausgleichenden Funktion ist in den letzten Jahren noch eine neue Funktion hinzugekommen: Seitdem der Detailhandel mit Ein- und Zwei-Rappenstücken nicht mehr rechnet, ist die Festsetzung der Abgabe auf Konsummilch (offen und abgepackt) auch abhängig geworden von der Festsetzung des Milch-Grundpreises und den zugestandenen Handelsmargen. Damit der Detailhandel den Milchpreis nicht kurzerhand auf die nächsten 5 Rappen aufrundet und damit zu einer ungerechtfertigten Besserstellung kommt, wird die Konsummilchabgabe so festgesetzt, dass solche „Aufrundungen" nicht möglich sind.

Auch hier ist letztlich bezweckt, den Ertrag aus dem Verkauf verarbeiteter Milch (Werkmilch) einerseits und Konsummilch anderseits in einem Gleichgewichtsverhältnis zu halten.

5. „Ausgleichsabgabe" [66] von nicht organisierten selbstausmessenden Milchproduzenten

Art. 28 des Milchbeschlusses [67] bestimmt: „Im Interesse einer gleichmässigen Ver-

60 Art. 26 Abs. 1 Bst. b in fine LWG, zit. Anm. 13.
61 Zit. Anm. 12; MB.
62 Art. 18 und 19 der Verordnung vom 30. Dezember 1953 über Abgaben auf Konsummilch und Konsumrahm; SR 916.358.1. – Diese Vo ist mehrmals geändert worden; vgl. die Fussnoten in der SR.
63 Vgl. Anm. 13.
64 Diese sonderbare Regelung gilt auch bei der Festsetzung der „Preiszuschläge" auf Trockenmilch, Kondensmilch und Speiseölen/Speisefetten; vgl. Art. 30 MB, zit. Anm. 12 sowie nachfolgende Ziff.
65 Separatausgabe S. 58.
66 Gesetzliche Bezeichnung; Sachüberschrift zu Art. 28 des Milchbeschlusses, zit. Anm. 12.
67 Zit. Anm. 12.

teilung der Lasten auf organisierte und nicht organisierte Milchproduzenten kann der Bundesrat von den nicht organisierten selbstausmessenden Produzenten eine Ausgleichsabgabe auf der Konsummilch erheben; sie soll den besonderen Beiträgen entsprechen, welche die regionalen Milchproduzentenverbände von den ihnen angeschlossenen, selbstausmessenden Milchproduzenten und Genossenschaften für die Förderung einer zweckmässigen Milchverwertung erheben." In der Verordnung über Abgaben auf Konsummilch und Konsumrahm[68] hat der Bundesrat die ihm delegierte Befugnis insofern näher präzisiert, als die Abgabepflicht nur dann besteht, „wenn der regionale Milchproduzentenverband von den ihm angeschlossenen selbstausmessenden Milchproduzenten und Genossenschaften im gleichen Gebiet besondere Beiträge zur Förderung einer zweckmässigen Milchverwertung erhebt".[69] Die Höhe der Abgabe richtet sich dabei nach den Beiträgen, welche die regionalen Milchproduzentenverbände erheben.[70] Die Abgabe darf indes „höchstens 3 Rappen je kg/l betragen".[71]
Diese Sonderabgabe entspricht in ihrer Funktion und Ausgestaltung im wesentlichen der „Werbeabgabe" und der „Sonderabgabe für Qualitätsabzüge"[72/73]: Gleichstellung der organisierten und der nicht organisierten Milchproduzenten kraft staatlicher Zwangsmittel.

6. „Preiszuschläge" auf eingeführter Trocken- und Kondensmilch,[74] auf eingeführten Speiseölen und Speisefetten,[74] auf eingeführtem Rahm, Rahmpulver, Speiseeis und Zubereitungen[75]

Die agrarrechtlichen Sonderabgaben, die unter der Bezeichnung „Preiszuschläge" Eingang in die Agrargesetzgebung gefunden haben, sind in Funktion und Ausgestaltung keineswegs alle gleich. Die hier unter einer Ziffer zusammengefassten „Preiszuschläge" auf eingeführten Milchprodukten und fetthaltigen Substitutionsgütern lassen sich indes im wesentlichen auf den gleichen Grundgedanken zurückführen und sind entsprechend gleich aufgebaut. Sie bezwecken, *den Absatz inländischer Milchprodukte zu kostendeckenden Preisen zu ermöglichen*. Sie bilden einen Schutzwall gegen unterpreisige ausländische Milchprodukte, indem sie die Einfuhrpreise (unter Berücksichtigung der Zollbelastung) künstlich auf einen „Schwellen-

68 Vom 30. Dezember 1953; verschiedentlich revidiert; SR 916.358.1.
69 Art. 5 Abs. 1 Satz 2 der in Anm. 68 zit. VO
70 Art. 5 Abs. 3 Satz 1 der in Anm. 68 zit. VO.
71 Art. 5 Abs. 3 Satz 2 der in Anm. 68 zit. VO.
72 Siehe vorn Ziff. 2 S. 117 f.
73 Siehe vorn Ziff. 3 S. 118.
74 Art. 26 Abs. 1 Bst. c des Milchbeschlusses, zit. Anm. 12.
75 Art. 9 des Milchwirtschaftsbeschlusses 1971, zit. Anm. 17.

preis" erhöhen, der den Absatz inländischer Produkte nicht mehr (massgeblich) gefährden kann. Art. 9 Abs. 2 des Milchwirtschaftsbeschlusses 1971 [76] umschreibt diesen „Wirkungsmechanismus" ganz präzis: „Die Preiszuschläge dürfen nicht höher sein als der Preisunterschied zwischen den Einfuhrpreisen, franko Grenze verzollt, und den mittleren Engrospreisen vergleichbarer inländischer Produkte." Die hier gesetzlich umschriebene oberste Grenze der Schutzpolitik durch Preiszuschläge beansprucht allerdings nur Geltung für die (später Recht gewordenen) Preiszuschläge auf Rahm, Rahmpulver, Speiseeis und Zubereitungen. Die in Art. 30 Abs. 2 des Milchbeschlusses [77] umschriebenen Kriterien zur Bemessung der Preiszuschläge auf Trockenmilch, Kondensmilch, Speiseölen und Speisefetten binden den Bundesrat nicht gleichermassen präzis. Hier heisst es: „Bei der Festsetzung der Zuschläge ist auf die Eintwicklung der Weltmarktpreise der belasteten Waren, auf die Preis- und Absatzverhältnisse bei den inländischen Milchprodukten und Speisefettstoffen sowie auf die Lebenshaltungskosten Rücksicht zu nehmen." [78] Gleichsam als Korrektiv zu diesem grösseren Ermessensspielraum behält sich die Bundesversammlung das Recht vor, „bei den Preiszuschlägen auf Kondensmilch, ferner auf Speiseölen und Speisefetten [79]. . . in der nächsten Session (zu beschliessen), ob und in welchem Ausmass die neu festgesetzten Abgaben in Kraft bleiben sollen". [80] Bis heute haben indes auch hier die Preiszuschläge – soviel ich weiss und in Erfahrung bringen konnte – nie jene von Art. 9 Abs. 2 des Milchwirtschaftsbeschlusses 1971 markierte oberste Grenze erreicht. [81] Einzige Ausnahme bildete der Preiszuschlag auf Magermilchpulver, der offensichtlich bewusst prohibitiv festgesetzt wurde. [82]

Dieses protektionistische System der Preiszuschläge zum Schutz der Vermarktung inländischer Milchprodukte zwingt den Bundesrat (als die rechtsanwendende Behörde) [83] zu einer *permanenten Überwachung* der festgesetzten Preiszuschläge. Sinkende Weltmarktpreise zwingen zu einer Erhöhung der Preiszuschläge, vorab dann, wenn Gefahr droht, dass der inländische Markt mit preisgünstigen Milchprodukten ausländischer Provenienz überschwemmt werden könnte; steigende Weltmarktpreise verlangen demgegenüber, dass die Preiszuschläge herabgesetzt werden müssen, weil andernfalls die Abgabe *prohibitiven* Charakter annimmt, was bedeutet, dass die vom

76 Zit. Anm. 17.

77 Zit. Anm. 12.

78 Art. 30 Abs. 2 Satz 1 MB, zit. Anm. 12.

79 Diese Preiszuschläge werden hie und da unter der (verfehlten) Bezeichnung „Margarine-Steuer" diskutiert; vgl. etwa Böckli, a. a. O. (Anm. 2) S. 73.

80 Art. 30 Abs. 3 MB, zit. Anm. 12.

81 Man kann auch heute Margarine noch wesentlich billiger als Butter kaufen.

82 Vgl. Bundesratsbeschluss vom 30. April 1972 über Preiszuschläge auf Trockenmilch, SR 916.358.42, Art. 1 in der Fassung vom 7. Juli 1976 (AS 1976 1510).

83 Vgl. Bundesratsbeschluss (BRB) vom 30. August 1972 über Preiszuschläge auf eingeführter Trockenmilch, SR 916.358.42, BRB vom 27. März 1968 über Preiszuschläge auf eingeführter Kondensmilch, SR 916.358.43; BRB vom 24. Juni 1968 über Preiszuschläge auf eingeführtem Rahm und Rahmpulver, SR 916.358.44; BRB vom 1. November 1963 über Preiszuschläge auf Speiseölen und Speisefetten, SR 916.358.451.

Gesetzgeber markierte Belastungsgrenze (höchstens *Preisausgleich* darf erreicht werden) [84] überschritten ist. In dieser „Gratwanderung" zeigt sich das von Rudolf *Probst* [85] herausgestellte Merkmal der *„Veränderlichkeit"* agrarrechtlicher Sonderabgaben (oder „Lenkungsabgaben").

Abgaberechtlich betrachtet sind die Preiszuschläge durchaus „zollähnlich". [86] Sie belasten Importprodukte. Sie unterscheiden sich indes von den „Zöllen" durch den vom Gesetz festgelegten besonderen Lenkungs- und Schutzzweck, an dem sie ausgerichtet werden müssen und der die Abgabenhöhe bestimmbar macht. Die Preiszuschläge sind nicht „starr" wie die Zölle. Sie müssen vielmehr in zum Teil recht kurzen Intervallen veränderten Verhältnissen angepasst werden. Schliesslich werden die Preiszuschläge nicht durch die Zollverwaltung [87] erhoben und ihre Erträgnisse fallen nicht in die Bundeskasse, sondern sind zweckgebunden „zur Senkung der Preise von einheimischen Milchprodukten und zur weiteren Förderung ihres Absatzes im In- und Ausland zu verwenden". [88] Durch diese Ertragsbindung kommt die auf einen bestimmten Agrarsektor beschränkte *instrumentale Funktion* der Preiszuschläge zum Ausdruck. [89]

7. „Abgaben auf eingeführter Butter" [90]

In Art. 26 Abs. 1 Bst. b des Landwirtschaftsgesetzes [91] ist unter anderem die „Erhebung von Abgaben auf der Einfuhr von Butter. . ." vorgesehen und in Bst. c des gleichen Artikels überdies die Befugnis ausgesprochen, „die Einfuhrberechtigung für Butter auf eine Zentralstelle (zu) übertragen". Die Bundesversammlung hat, gestützt auf diese Ermächtigungen, der „Schweizerischen Zentralstelle für Butterversorgung"

84 Vgl. jedoch Anm. 82.

85 A. a. O. (Anm. 7) S. 450.

86 *Probst*, a. a. O. (Anm. 7) S. 429 betrachtet die Preiszuschläge als (indirekte) Steuern; ebenso *Böckli*, a. a. O. (Anm. 2) S. 72 f. als „Lenkungssteuern".

87 Sondern durch die „Sektion für Ein- und Ausfuhr der Handelsabteilung im Auftrag der Schweizerischen Genossenschaft für Getreide und Futtermittel"; vgl. je Art. 1 der in Anm. 83 zit. Bundesbeschlüsse. Zum Verfahren s. ferner: Art. 31 Abs. 3 des Milchbeschlusses, zit. Anm. 12: „System von Kauf und Verkauf". Vgl. dazu Näheres unter Ziff. 9 S. 106 ff.

88 Art. 26 Abs. 2 Satz 1 des Milchbeschlusses, zit. Anm. 12; im wesentlichen gleichlautend Art. 9 Abs. 5 des Milchwirtschaftsbeschlusses 1971, zit. Anm. 17.

89 Ich übersehe dabei die grundsätzliche Problematik, Agrarschutz zu einem wesentlichen Teil durch diese Preisausgleichung, sprich: Preiserhöhung, auf „dem Buckel der Konsumenten" zu betreiben, keineswegs.

90 Gesetzestext; Art. 26 Abs. 1 Bst. b des Milchbeschlusses, zit. Anm. 12.

91 Zit. Anm. 13.

(BUTYRA) [92] das alleinige Einfuhrrecht für Butter übertragen [93] und die BUTYRA mit der Aufgabe betraut, auf der Buttereinfuhr eine Abgabe zu erheben. [94] Diese Abgabe bemisst sich nach Art. 29 des Milchbeschlusses „nach dem Unterschied zwischen den Gestehungskosten, einschliesslich der Verwaltungskosten und der Verzinsung des Genossenschaftskapitals der BUTYRA, und dem gemäss Artikel 20 festgesetzten Butter-Engrospreis". Der hier angesprochene (inländische) Butter-Engrospreis wird vom Bundesrat gestützt auf Art. 20 des Milchbeschlusses festgesetzt „nach Massgabe des Milch-Grundpreises [95] und der für die Verbilligung der Inlandbutter zur Verfügung gestellten Mittel". Mit der Importabgabe wird demnach unmittelbar bezweckt, die eingeführte Butter auf das vom Bundesrat festgesetzte Preisniveau für Inlandbutter anzuheben, oder, wie es Art. 16 Abs. 1 Bst. b des Milchbeschlusses formuliert: „(Die BUTYRA hat: b. auf der eingeführten Butter die in Artikel 29 vorgesehene Abgabe zu erheben), um die Butter den Mitgliedern und gegebenenfalls Drittkäufern [96] zu Preisen abzugeben, die den Engrospreisen für Inlandbutter angepasst sind."

Im Unterschied zu den vorstehend dargestellten „Preiszuschlägen" wird hier nicht nur die oberste Grenze markiert, welche bei der Bemessung der Abgabe nicht überschritten werden darf, sondern diese Grenze zum *einzigen Kriterium* erhoben. Dank dem Importmonopol der BUTYRA ist es möglich, diesen „absoluten" Preisausgleich *bei jedem Kauf und Verkauf von Importbutter* einzuhalten, indem nämlich die BUTYRA die Abgabe von Fall zu Fall, mithin bei jeder Buttertransaktion, neu festsetzt. Insofern ist die Importabgabe nichts anderes als ein „variabler Preiszuschlag" (Rudolf *Probst* [97]). Die Importabgabe auf Butter wird mithin *im Einzelfall* festgelegt, die „Preiszuschläge" auf Milchprodukten anderer Art demgegenüber *generell* (bis zur nächsten generellen Anpassung) [98]. Hier besteht für die Festlegung der Abgabenhöhe keine Bandbreite des Ermessens, dort eine mitunter beachtliche. Das ist nach meinem Dafürhalten der einzige wesentliche Unterschied zwischen den „Preiszuschlägen" und der „Importabgabe auf Butter"; ein Unterschied freilich, der die gesonderte Darstellung rechtfertigt.

92 Die BUTYRA ist nach Art. 15 Abs. 2 des Milchbeschlusses, zit. Anm. 12, „eine Genossenschaft des öffentlichen Rechts im Sinne von Art. 829 des Obligationenrechts (SR 220), die aus den Organisationen und Firmen gebildet wird, zu deren dauerndem Geschäftszweck der Buttergrosshandel gehört; sie hat ihren Sitz in Bern und ist im Handelsregister einzutragen". Für weitere Einzelheiten vgl. die Verordnung des Bundesrates vom 25. Oktober 1960 über die BUTYRA, SR 916.357.1.

93 Mit Art. 15 Abs. 1 des Milchbeschlusses, zit. Anm. 12.

94 Art. 16 Milchbeschluss, in Verbindung mit Art. 20, 26 Abs. 1 Bst. b und 29 des Milchbeschlusses, zit. Anm. 12.

95 Vgl. vorn S. 94.

96 Vgl. Anm. 92.

97 A. a. O. (Anm. 7) S. 435.

98 An sich wäre es denkbar, auch die vorstehend dargestellten Preiszuschläge variabel zu gestalten, zumal auch dort die Einfuhr „zu Kontrollzwecken" monopolisiert ist.

Unter dem Gesichtspunkt der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit dieser Sonderabgabe sind die genau gleichen Fragen aufzuwerfen wie gegenüber den „Preiszuschlägen". Mit der Kennzeichnung als „Monopolabgabe"[99] löst man die verfassungsrechtlichen Probleme jedenfalls nicht[100], man verschiebt sie nur[101].

8. „Preiszuschläge auf eingeführtem Käse"[102]

Als letztes Beispiel[103] einer spezifisch „milchwirtschaftlichen" Sonderabgabe ist noch kurz auf die seit dem 1. Mai 1975 Recht gewordene Delegationsnorm hinzuweisen, welche den Bundesrat ermächtigt, „auf dem eingeführten Käse Preiszuschläge (zu) erheben", wenn „die Einfuhr ausländischer Käsesorten den Absatz des einheimischen Käses zu angemessenen Preisen im Sinne des Landwirtschaftsgesetzes (erschwert)"[104]. Dem gleichen Zweck dienen auch die übrigen „milchwirtschaftlichen" Preiszuschläge. Hier liegt die Besonderheit darin, dass die Ertragszweckbindung wesentlich enger gefasst ist. Der Ertrag dieser Abgabe fliesst nicht einfach in die „Milchrechnung", ist nicht allgemein nach der stereotypen Formel „zur Senkung der Preise einheimischer Milchprodukte und Speisefette sowie zur Förderung ihres Absatzes zu verwenden".[105] Der Ertrag aus den Preiszuschlägen auf importiertem Käse „wird verwendet, um rationell hergestellten einheimischen Käse, vorab Weich- und Halbhartkäse, für den Absatz im Inland zusätzlich zu verbilligen".[106] Diese enge Ertragszweckbindung hat eine recht sonderbare gesetzliche Umschreibung der Bemessung der Preiszuschläge zur Folge: „Sie dürfen nicht höher sein als der Unterschied zwischen den Einfuhrpreisen, franko Grenze verzollt, und den mittleren Engrospreisen vergleichbarer inländischer Sorten *unter Berücksichtigung der vorgesehenen Verbilligung aus Mitteln der an der Grenze erhobenen Preiszuschläge.*"[107]

99 So *Probst*, a. a. O. (Anm. 7) S. 435.

100 Was *Probst*, a. a. O. (Anm. 7) S. 435, denn auch keineswegs behauptet.

101 Vgl. vorn S. 47 ff. insb. S. 51.

102 Art. 9a des Milchwirtschaftsbeschlusses 1971; zit. Anm. 17, (Sachüberschrift).

103 Vgl. etwa noch Art. 7 des Milchwirtschaftsbeschlusses 1971 („Abgabe auf Milchersatzfuttermittel") und Art. 8 des Milchwirtschaftsbeschlusses 1971 („Abgabe auf (im Inland hergestelltem) Magermilchpulver").

104 Art. 9a Abs. 1 des Milchwirtschaftsbeschlusses 1971, in der Fassung nach Ziff. I des Bundesbeschlusses vom 13. Dez. 1974, in Kraft seit 1. Mai 1975 (AS 1975 671/673); vgl. zum Verfahren VO vom 23. April 1975, SR 916.355.5.

105 Vgl. Art. 7 Abs. 3, 8 Abs. 2, 9 Abs. 5 des Milchwirtschaftsbeschlusses 1971, zit. Anm. 17, sowie Art. 26 Abs. 2 Satz 1 des Milchbeschlusses, zit. Anm. 12.

106 Art. 9a Abs. 3 des Milchwirtschaftsbeschlusses 1971, zit. Anm. 17.

107 Art. 9a Abs. 2 Satz 2 des Milchwirtschaftsbeschlusses 1971 zit. Anm. 17; das kursiv gesetzte ist von mir hervorgehoben.

9. „Preiszuschläge" auf der Einfuhr von Futtermitteln, Stroh und Streue [108]

Art. 19 Abs. 1 des Landwirtschaftsgesetzes [109] hat – unter der Sachüberschrift „Erhaltung des Ackerbaus und Anpassung der Tierbestände" – folgenden Wortlaut:

„Der Bundesrat ist befugt, nach Anhören der Kantone, der beratenden Kommission und der zuständigen landwirtschaftlichen Organisationen, unter Rücksichtnahme auf die Interessen der andern Wirtschaftszweige und die Lage der übrigen Bevölkerung, im Rahmen dieses Gesetzes die nötigen Massnahmen zu ergreifen:

a. zur Erhaltung einer Ackerfläche, welche die Anpassung der Produktion an die Absatzmöglichkeiten erleichtert, eine vielseitige landwirtschaftliche Erzeugnung erlaubt und es gestattet, in Zeiten drohender oder bereits eingetretener Störung der Zufuhr den Ackerbau innert nützlicher Frist auszudehnen;

b. zur Anpassung der Tierbestände an die betriebs- und landeseigene Futtergrundlage, sofern die Absatzverhältnisse für vieh- und milchwirtschaftliche Erzeugnisse oder andere wirtschaftliche Gründe es zwingend verlangen.

Zu diesen Zwecken kann das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement auch die Einfuhr von Futtermitteln, Stroh und Streue beschränken und mit Preiszuschlägen belasten; verhältnismässige Preiszuschläge können auch auf Waren erhoben werden, bei deren Verarbeitung Futtermittel anfallen." [110]

Art. 20 des Landwirtschaftsgesetzes, der hier in die Betrachtung miteinzubeziehen ist, lautet wie folgt:

„Im Interesse der Erhaltung des Ackerbaus kann der Bund den Anbau von Futtergetreide, das in reifem Zustande geerntet wird und, sofern es sich zur Sicherung einer genügenden Anbaubereitschaft für Zeiten gestörter Zufuhr als nötig erweist, auch den Anbau anderer Ackerfrüchte durch Prämien fördern. Der Bundesrat ist ermächtigt, soweit es zweckmässiger ist, an Stelle oder in Verbindung mit der Anbauprämie andere, gleichwertige Förderungsmittel anzuwenden, wie die Abnahme der Ware beim Produzenten zu angemessenen Bedingungen.

Die zur Deckung der Kosten erforderlichen Mittel werden vorab den Erträgnissen von Preiszuschlägen gemäss Art. 19 entnommen."

Nach einem ersten Durchlesen dieser beiden wichtigen Artikel aus den „wirtschaftlichen Bestimmungen" des Landwirtschaftsgesetzes ist man geneigt, die hier angesprochenen Ziele (Erhaltung des Ackerbaus und Anpassung der Tierbestände an die betriebs- und landeseigene Futtergrundlage) einzig und allein dem Hauptziel unserer Agrarpolitik, der eigentlichen „raison d'être" des Verfassungsauftrages nach Art. 31 bis Abs. 3 Bst. b BV zuzuordnen, nämlich: Sicherstellung einer ausreichenden Lebensmittelversorgung vorab auch im Hinblick auf Zeiten gestörter Zufuhren. Aus

108 Art. 19 Abs. 1 in fine LWG, zit. Anm. 13.
109 Zit. Anm. 13.
110 Von mir hervorgehoben.

vorsorgepolitischen Gründen gesehen ist es in der Tat wenig sinnvoll, die Nahrungsmittelproduktion allein auf der Basis (billiger) Importfuttermittel zu betreiben mit der Folge, dass kein Schweizer Bauer gewillt ist, selbst Futtermittel anzubauen. Ebensowenig sinnvoll erscheint es, Tierbestände zu halten, die ohne den Zukauf von Futtermitteln ausländischer Provenienz gar nicht am Leben erhalten werden könnten. Allein unsere Landwirtschaftspolitik darf nicht einseitig nur als Vorsorgepolitik verstanden werden. Sie muss auch gegenwartsbezogenen Bedürfnissen Rechnung tragen. Unter diesem Aspekt gesehen, bezweckt die Förderung des Ackerbaus auch eine Produktions-(um-)lenkung: Entlastung des Milchmarktes. [111]

Der Erlass diesen Zielen dienender Massnahmen ist grundsätzlich dem Bundesrat übertragen. [112] Für zwei, vom Gesetz ausdrücklich erwähnte Mittel zur Zielverwirklichung ist seit dem 1. Mai 1974 [113] das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (EVD) zuständig: Einfuhrkontingentierung von Futtermitteln einerseits, Erhebung von Preiszuschlägen auf importierten Futtermitteln anderseits. Diese beiden hervorragenden Mittel zur Produktionslenkung bilden zusammen [114] das, was unter der Bezeichnung „Bewirtschaftung der Importfuttermittel" diskutiert wird [115], wobei unser Interesse im folgenden nur einer Komponente dieser Politik gilt, den „Preiszuschlägen".

Betrachten wir zuerst den *Wirkungsmechanismus* der Erhebung von Preiszuschlägen auf importierten Futtermitteln. Unmittelbare Folge ist – genauso wie bei den Preiszuschlägen auf importierten Milchprodukten und fetthaltigen Substitutionsgütern [116] – eine Verteuerung des belasteten Importgutes. Im Unterschied zu jenen andern Preiszuschlägen ist indes hier nicht bezweckt, durch diese Verteuerung den Absatz gleicher inländischer Erzeugnisse zu kostendeckenden Preisen zu erleichtern. Die Zielrichtung der Belastung von Importfuttermitteln geht vielmehr dahin, die

111 Vgl. Fünfter Landwirtschaftsbericht des Bundesrates vom 22. Dezember 1976, Separatausgabe S. 133; auf S. 199 dieses Berichts wird die Entlastung des Milchmarktes gar als „Hauptziel" bezeichnet.

112 Vgl. Art. 8–23 der Verordnung vom 21. Dezember 1953 über wirtschaftliche Bestimmungen des Landwirtschaftsgesetzes (allgemeine Landwirtschafts-Verordnung, ALV; SR 916.01).

113 Art. 19 Abs. 1 in fine des Landwirtschaftsgesetzes ist durch BG vom 14. Dez. 1973, in Kraft seit 1. Mai 1974, entsprechend revidiert worden; AS 1974 763/774.

114 Nach Meinung des Bundesrates müssen beide Mittel „gemeinsam angewandt werden. Es wäre" – so der Bundesrat im Fünften Landwirtschaftsbericht, zit. Anm. 111, S. 137 – „z. B. unzweckmässig, die Importe nur durch eine Reduktion des Einfuhrkontingentes zu vermindern, ohne die Preiszuschläge zu erhöhen; denn die Verknappung der Futtermittel hätte ebenfalls eine Verteuerung zur Folge, also die gleiche Wirkung wie die Preiszuschläge, würde aber in unerwünschter Weise dem Handel entsprechend grössere Gewinnmargen erlauben". – An Stelle des „Handels" profitiert also der Bund!

115 Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 22. Dez. 1976 über den Milchwirtschaftsbeschluss 1977 sowie die Änderung des Milchbeschlusses, des Landwirtschaftsgesetzes und des Viehabsatzgesetzes; Separatausgabe S. 106 ff; Fünfter Landwirtschaftsbericht, zit. Anm. 111, S. 137 ff.

116 Vgl. Ziff. 6, vorn S. 101 ff.

Produktion gleichartiger inländischer Erzeugnisse anzuregen und die Bauern (mittelbar) zu zwingen, sich der betriebseigenen Futtermittel zu besinnen. In dem Masse, in dem diese Ziele verwirklicht werden können, wird als weitere mittelbare (und mitbeabsichtigte) Folge der Milchmarkt entlastet. Alle diese Ziele lassen sich allerdings nur dann erreichen, wenn (mindestens) *Preisparität* besteht zwischen Importfuttermittel und den Kosten einheimischer Futtermittelproduktion. Diese Preisparität kann indes allein über die Erhebung von Preiszuschlägen nicht erreicht werden und ist dementsprechend für die Bemessung der Preiszuschläge nicht allein ausschlaggebendes Kriterium. Besondere Sachumstände setzen dem (potentiellen) Wirkungsmechanismus der Erhebung von Preiszuschlägen schon *vor dem Erreichen der Preisparität eine unübersteigbare (gleichsam „systemimmanente") Grenze.* Diese Grenze wird markiert durch die Tatsache, dass einzelne Betriebszweige der Veredelungswirtschaft (vorab der Geflügelhaltung) rationell nur auf der Basis zugekaufter ausländischer Kraftfuttermittel betrieben werden können. Handelt es sich dabei um gewerblich-industrielle Betriebe, wären möglichst hohe Preiszuschläge an sich durchaus wünschenswert. Rücksicht ist indes gegenüber jenen kleinen bäuerlichen Betrieben geboten, die nur durch die Angliederung eines Betriebszweiges der Veredelungswirtschaft (sog. „innere Aufstockung" [117]) mit der allgemeinen Einkommensentwicklung Schritt halten können. *Wirksam* ist die durch diese unabdingbar geforderte Rücksichtnahme begründete Grenze deshalb, weil die Futtermittel nicht ihrem Verwendungszweck entsprechend mit unterschiedlich hohen Preiszuschlägen belastet werden können, weil „die Hauptfuttermittel in hohem Masse substituierbar sind und in der gesamten Viehwirtschaft verwendet werden". [118] Das heisst mit andern Worten: Wegen der gegenseitigen Substituierbarkeit der Futtermittel muss die gesamte Palette ausländischer Futtermittel undifferenziert mit gleichmässigen Preiszuschlägen belastet werden. Das führt zwangsläufig auch zu einer (unerwünschten) Produktionsverteuerung in „aufgestockten" Veredelungsbetrieben. Um diese unerwünschte Folge in vertretbaren Grenzen zu halten, ist der Wirkungsmechanismus der Futtermittelbewirtschaftung *von allem Anfang an* dahin konzipiert worden, dass die Preiszuschläge *nur einen Teil der Differenz abdecken*, die zwischen den Importpreisen von Futtermitteln einerseits und dem Erlös, den der inländische Futtermittelproduzent bei Kostendeckung erzielen sollte anderseits, besteht. Die noch verbleibende Lücke zur Preisparität muss mit *„Direktzahlungen"*,[120] den in Art. 20 des Landwirtschaftsgesetzes vorgesehenen Anbauprämien, ausgefüllt werden. Preiszuschläge und Anbauprämien sind mithin (mehr faktisch denn rechtlich) untrennbar miteinander gekoppelt.

Aus dieser Koppelung ergeben sich die Kriterien, die für das richtige Verständnis der *Bemessung der Preiszuschläge* wegleitend sind. Die Höhe der Preiszuschläge ist einmal abhängig von der Festsetzung der Anbauprämien. Diese wiederum müssen „in

117 Vierter Landwirtschaftsbericht des Bundesrates vom 26. Februar 1969, BBl. 1969 I 389 ff./511.

118 Vierter Landwirtschaftsbericht, zit. Anm. 117, S. 527.

120 Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 22. Dezember 1976 zit. Anm. 115, S. 103 f.

einem bestimmten Verhältnis zum (vom Bund garantierten festen) Brotgetreidepreis stehen",[121] damit sich keine unerwünschten Produktionsverlagerungen ergeben. Anbauprämien und Brotgetreidepreis müssen dabei aus Gründen der Rechtssicherheit im Sinne der Voraussehbarkeit (Entscheidungsgrundlage für den Bauer) für eine Anbauperiode konstant gehalten werden. Damit auch der „Schwellenpreis" der Importfuttermittel („erwünschter Einstandspreis für importierte Ware"[122]) im Verhältnis zu den Anbauprämien (einigermassen) konstant bleibt, muss das EVD die generell festgesetzten Preiszuschläge in zum Teil recht kurzen Intervallen den Preisbewegungen auf dem Weltmarkt anpassen.[123] Für sich allein betrachtet haben die Preiszuschläge im System der Futtermittelbewirtschaftung mithin eine *preisausgleichende Funktion*. Im Lichte der übergeordneten Ziele der Futtermittelbewirtschaftung besehen sind die Preiszuschläge nur ein Glied einer ineinander verzahnten Kette verschiedenster Massnahmen und Mittel. In dieser Verkettung liegt das Spezifische dieser Sonderabgabe. Sie kann nur in diesem rechtlichen und tatsächlichen Kontext richtig verstanden werden.

Schliesslich ist noch kurz auf das *Verfahren der Erhebung von Preiszuschlägen* auf importierten Futtermitteln hinzuweisen. Die Einfuhr von Futtermitteln ist nur der Schweizerischen Genossenschaft für Getreide und Futtermittel (GGF), einer öffentlich-rechtlichen Genossenschaft,[124] gestattet.[125] Der GGF obliegt es, die Futtermittel zu kaufen, die vom Eidg. Volkswirtschaftsdepartement generell[126] festgesetzten Preiszuschläge zum Kaufpreis aufzurechnen und dann mit diesem Zuschlag im Inland wieder zu verkaufen. Dieses *System von Kauf und Verkauf* dient einzig als Mittel zur Erhebung der Preiszuschläge, ist „die künstlich geschaffene Grundlage für die Erhebung (dieser) öffentlichen Abgabe".[127] Die Reingewinne der GGF sind der Bundeskasse abzuliefern[128] und werden dort als „zweckgebundene Ein-

121 A. a. O. (Anm. 115) S. 104.
122 A. a. O. (Anm. 115) S. 104 und 110 f.
123 Vgl. die Revisionen der Verordnung vom 29. März 1977 über Preiszuschläge auf Futtermitteln, nämlich:
V vom 29. Juni 1977 (AS 1977 1347)
V vom 26. Juli 1977 (AS 1977 1455)
V vom 28. August 1977 (AS 1977 1507)
V vom 28. September 1977 (AS 1977 1696; Totalrevision)
V vom 23. November 1977 (AS 1977 2091).
124 Vgl. Bundesbeschluss vom 17. Dezember 1952 über die Schweizerische Genossenschaft für Getreide und Futtermittel, SR 916.112.218; verlängert durch BB vom 28. Juni 1972, SR 916.112.218.0.
125 Art. 1 des Bundesratsbeschlusses vom 17. Dezember 1956 über die Einfuhr von Futtermitteln, Stroh und Streue, SR 916.112.216.
126 Im Unterschied zur Erhebung der Importabgabe auf eingeführter Butter durch die BUTYRA; vgl. vorn Ziff. 7 S. 103 f.
127 *Probst*, a. a. O. (Anm. 7) S. 426.
128 Art. 1 Abs. 6 BB über die GGF, zit. Anm. 124.

nahmen" veranschlagt. [129] Sie dienen „vorab" (also keineswegs ausschliesslich) der Deckung der Kosten für die Ausrichtung von Anbauprämien. [130]

10. „Zollzuschläge" [131] auf Übermengen

Art. 23 Abs. 1 des Landwirtschaftsgesetzes [132] ermächtigt den Bundesrat zu drei verschiedenen Massnahmen zum Schutz der Verwertung einheimischer landwirtschaftlicher Erzeugnisse, sofern deren Absatz „zu Preisen, die nach den Grundsätzen dieses Gesetzes angemessen sind, [133] durch die Einfuhr gefährdet wird"; nämlich:

(Art. 23 Abs. 1 Bst. *a*) „die Einfuhr gleichartiger Erzeugnisse mengenmässig zu beschränken"; (Kontingentierung)

(Art. 23 Abs. 1 Bst. *b*) „für die Einfuhr gleichartiger Erzeugnisse die eine bestimmte Menge überschreiten, Zollzuschläge zu erhben";

(Art. 23 Abs. 1 Bst. *c*) „die Importeure zur Übernahme von gleichartigen Erzeugnissen inländischer Herkunft und handelsüblicher Qualität in einem zumutbaren Verhältnis zur Einfuhr zu verpflichten".
(sog. „Leistungssystem" [134]).

Die Zielrichtung der hier vorgesehenen Zollzuschläge auf Übermengen ist im wesentlichen die gleiche wie bei den Preiszuschlägen auf Milchprodukten. Das Besondere ist hier die Koppelung mit einer Kontingentierung. Eine bestimmte Einfuhrmenge ist nur dem (eigentlichen) Zoll nach Massgabe des Zolltarifgesetzes unterworfen. Wird dieses Kontingent überschritten, kommt zur Zollbelastung noch ein generell festgelegter „Zollzuschlag" hinzu.. Die Meinung ist dabei, dass „die Zollzuschläge nur erhoben werden, wenn das Einfuhrquantum den Bedarf des Inlandes übersteigt, wenn also die Kontingente überschritten werden, die nach Massgabe des Bedürfnisses des einheimischen Konsums festgesetzt werden. Es ist eine Belastung der überschüssigen Einfuhr, der Einfuhr, die eben die Preise im Inland drückt". [135] Die Anwendung dieser Massnahme zum Schutz des Absatzes gleichartiger inländischer Landwirtschaftserzeugnisse zu kostendeckenden Preisen hat in tatsächlicher Hinsicht zur Voraussetzung, dass die Strukturen des Importhandels der in Frage

129 Vgl. Voranschlag der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 1978, vom 19. Oktober 1977, S. 31*; in der tabellarischen Übersicht der einzelnen Rubriken figurieren die Preiszuschläge unter dem Titel: „Fiskaleinnahmen", s. S. 103 Pos. 850.01.

130 Art. 20 Abs. 2 LWG, zit. Anm. 13.

131 Gesetzliche Bezeichnung; Art. 23 Abs. 1 Bst. b des Landwirtschaftsgesetzes, zit. Anm. 13.

132 Zit. Anm. 13.

133 Vgl. vorn S. 93 f. Anm. 14.

134 Im Zusammenhang mit der Durchführung des Leistungssystems werden *Ersatzabgaben* (vgl. vorn S. 51 ff.) erhoben; vgl. Art. 31 Abs. 3 ALV, zit. Anm. 112.

135 Nationalrat Reichling, StenBull NR 1951 S. 62.

stehenden Produkte überblickbar ist. Denn andernfalls stellte die Kontingentsaufteilung auf die einzelnen Importeure kaum lösbare administrative Probleme. Häufig wird deshalb aus praktischen Erwägungen eine (gewöhnliche) Zollerhöhung beschlossen, wenn und soweit freilich die Zolltarife nicht staatsvertraglich gebunden sind.[136] Die Zolleinnahmen fliessen allerdings in die allgemeine Bundeskasse, während die Erträge aus den Zollzuschlägen nach Art. 24 und 25 des Landwirtschaftsgesetzes zweckgebunden zur Absatzförderung und zu Verwertungsmassnahmen landwirtschaftlicher Erzeugnisse zu verwenden sind.[137] Als Beispiel für diese Sonderabgabe kann auf die Verordnung des Bundesrates vom 19. Dezember 1975 über Zollzuschläge auf Käseeinfuhren, die eine gewisse Menge überschreiten[138], hingewiesen werden.

11. „Abgabe" bei der Einfuhr von Wein und Weinmost[139] und „Abgabe" bei der Einfuhr von Pflanzen und pflanzlichen Erzeugnissen[140]

Die Art. 46 und 68 des Landwirtschaftsgesetzes sehen Abgaben vor, die beide nichts anderes bezwecken, als „die Deckung der dem Bund aus der Förderung des Rebbaues" – bzw. „aus der Bekämpfung von Pflanzenkrankheiten und Schädlingen" – „erwachsenden Kosten" (Art. 46 Abs. 1, bzw. Art. 68 Abs. 1 LWG). Allfällige Überschüsse dieser beiden „Abgaben" dienen „zur Äufnung eines Rebbaufonds", bzw. „zur Äufnung eines Pflanzenschutzfonds" (Art. 46 Abs. 3, bzw. Art. 68 Abs. 2 LWG). Es handelt sich mithin um (verwendungs-)zweckgebundene Abgaben. Im Unterschied zu den vorstehend dargestellten Sonderabgaben ist bei diesen beiden Abgaben offensichtlich allein der *Finanzbedarf konstituierend*. Ein wirtschaftspolitischer Lenkungs- oder Ordnungszweck ist nicht ersichtlich. Die beiden Abgabepflichten können auch nicht mit dem Hinweis begründet werden, es seien die Abgabepflichtigen, die von den vom Bund finanzierten Massnahmen mehr profitierten als die Allgemeinheit. Ebensowenig können die Abgabepflichtigen als die Verursacher der Massnahmen des Bundes betrachtet werden.
Dienen beide Abgaben nur fiskalischen Zwecken und fehlt es an einem spezifischen Zurechnungsgrund, der die Abgabepflicht hinreichend rechtfertigt, müssen beide

136 Beispiel aus jüngerer Zeit: Zollerhöhung auf Sauerkraut; vgl. BBl. 1976 II 1081 ff./1089.
137 Diesem Unterschied zwischen Zoll und Zollzuschlag auf Übermengen kommt bei der Frage, welche der beiden Möglichkeiten dem Bundesrat bzw. dem Parlament vorgeschlagen werden soll, mitunter erhebliches Gewicht zu! Im einen Fall gehen die Einnahmen dem EVD „verloren", im andern Fall stehen sie ausschliesslich zu Zwecken der Förderung der Landwirtschaft zur Verfügung.
138 SR 632.110.44; AS 1975 2515.
139 Art. 46 Abs. 1 des Landwirtschaftsgesetzes, zit. Anm. 13.
140 Art. 68 Abs. 1 des Landwirtschaftsgesetzes, zit. Anm. 13.

Abgaben als (verfassungswidrige [141]) *Steuern* qualifiziert werden, zumal offensichtlich weder „Gebühr" noch „Zoll" angenommen werden kann.

12. „Einzahlungen in einen Rückstellungsfonds" (Schlachtviehverordnung) [142]

Durch Verordnung vom 27. September 1971 über den Schlachtviehmarkt und die Fleischversorgung (Schlachtviehverordnung) [143] hat der Bundesrat, gestützt vorab auf die „wirtschaftlichen Bestimmungen" der Art. 18, 19, 23, 28 und 31 des Landwirtschaftsgesetzes [144] , eine umfassende Marktordnung für Schlachtvieh aufgestellt. Zur Sicherung des Absatzes der landeseigenen Produktion zu kostendeckenden Preisen enthält diese Marktordnung u. a. eine (komplizierte) „Regelung der Einfuhr" (Art. 5–23) sowie eine „Verpflichtung der Importeure zur Übernahme von Schlachtvieh durch Marktabräumung und Überschussverwertung" (Art. 24–36) [145] . Bei der Durchführung dieser Massnahmen wirkt die schweizerische Genossenschaft für Schlachtvieh- und Fleischversorgung (GSF; Art. 41) mit. Ihr obliegt u. a. die Festsetzung der Übernahmepreise sowie die Organisation von Aktionen zur Marktabräumung und Überschussverwertung (Art. 42 Abs. 1 Bst. c und d). Zur Finanzierung einzelner Massnahmen im Rahmen der Schlachtviehverordnung „verpflichten sich (die Importeure) in den mit der Abteilung für Landwirtschaft abzuschliessenden Rückstellungsverträgen, nach Massgabe ihrer Einfuhren Einzahlungen. . . in einen Rückstellungsfonds zu leisten" (Art. 37 Abs. 1). Die Höhe der Einzahlungen bestimmt das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement [146] nach folgenden Grundsätzen (Art. 38 Abs. 2 Bst. a–d):

„a. die Belastung des Importgutes darf, vorbehältlich von Buchstabe c, 5 Prozent des jeweiligen Wertes gleichartiger inländischer Erzeugnisse nicht übersteigen;

b. sie darf nicht dazu führen, dass die Importware teurer zu stehen kommt als gleichartige und qualitativ gleichwertige inländische Erzeugnisse;

c. sie kann für Waren, für die keine Übernahmepflicht gemäss Artikel 24 besteht, um die Hälfte, mindestens aber um 10 Rappen je Kilogramm erhöht werden;

d. sie soll zu einer im Hinblick auf seine Aufgaben angemessenen Äufnung des Rückstellungsfonds führen."

141 Siehe dazu 4. Kapitel, S. 169 ff.

142 Art. 37 der Verordnung des Bundesrates vom 27. September 1971 über den Schlachtviehmarkt und die Fleischversorgung (Schlachtviehverordnung); SR 916.341, AS 1971 1414.

143 Zit. Anm. 142.

144 Zit. Anm. 13.

145 In diesem Zusammenhang ist in Art. 31 der zit. VO eine „Ersatzabgabe vorgesehen, mit deren Leistung sich der Importeur von der Übernahmepflicht befreien kann, wenn die „pflichtmässige Überschussverwertung gemäss den Art. 24 und 28 ff. (für ihn) aus besondern Gründen eine aussergewöhnliche Härte bedeutet".

146 Vgl. VO des EVD vom 11. Feb. 1977 über die Einzahlungen in den Rückstellungsfonds nach Schlachtviehverordnung; SR 916.341.1, AS 1977 351.

Diese „Einzahlungen" der Importeure werden mithin einseitig hoheitlich festgelegt und tragen deshalb den Charakter öffentlicher Abgaben. Die Einordnung der Abgabepflicht in ein (öffentlich-rechtliches) Vertragsverhältnis ändert nichts an der Rechtsnatur dieser besonderen Geldleistungspflicht. Der unmittelbare faktische Effekt dieser Sonderabgabe besteht – den Preis- und Zollzuschlägen vergleichbar – in einer Verteuerung von importiertem Schlachtvieh mit entsprechend (partiell) *preisausgleichender Wirkung*. Dieser Wirkungsmechanismus scheint indes hier nicht im Vordergrund zu stehen. Die „Einzahlungen" sind offenbar *nur Finanzierungsmittel* (auch wenn freilich der preisausgleichende Effekt nicht unerwünscht ist). Als Rechtfertigung der Belastung der Importeure (nach Massgabe der importierten Schlachtviehmenge, abgestuft nach Art und Qualität) lässt sich auf die Tatsache hinweisen, dass die Importeure – allerdings nicht nur sie allein – an den aus dem „Rückstellungsfonds" finanzierten Massnahmen besonders interessiert sind. Zumindest teilweise kann deshalb von einer „erzwungenen Selbsthilfemassnahme" gesprochen werden.

13. „Abgabe" zur Finanzierung der Preisausgleichskasse für Eier und Eiprodukte[147]

Der Förderung des Absatzes von Inlandeiern dient die sogenannte *Preisausgleichskasse (PAK)* für Eier.[148] Aus ihren Mitteln werden im wesentlichen die Sammel-, Transport- und Vermittlungskosten von Inlandeiern durch die Gewährung von Beiträgen an die beauftragten Sammelorganisationen gedeckt. Die PAK kann auch andere „angemessene Verbilligungszuschüsse und Beiträge an absatzfördernde Massnahmen ausrichten".[149] Damit wird den Importeuren die Erfüllung der in der „Eier-Ordnung" statuierten Übernahmepflicht[150] (Art. 23 Abs. 1 Bst. c LWG[151]) erleichtert und beim Import von Ei*produkten* gar die Ablösung der Übernahmepflicht ermöglicht.[152]

Die PAK wird gespiesen durch eine Abgabe auf importierten Eiern in Schalen, Eiprodukten (Trockeneiern, Gefriereiern usw.). Die Höhe der Abgabe bestimmt der Bundesrat „im Verhältnis zu den von der Preisausgleichskasse erbrachten Lei-

147 Gesetzliche Bezeichnung; Art. 4 des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 1960 über geschützte Warenpreise und die Preisausgleichskasse für Eier und Eiprodukte; SR 942.30.

148 Art. 3 Abs. 1 des in Anm. 147 zit. BG.

149 Art. 3 Abs. 2 des in Anm. 147 zit. BG.

150 Vgl. die Verordnung des Bundesrates vom 19. Februar 1954 über den Eiermarkt und die Eierversorgung (Eier-Ordnung; SR 916.371), insb. Art. 5 und 6.

151 Vgl. vorn S. 110.

152 Vgl. Art. 3 Abs. 1 in fine des in Anm. 147 zit. BG.

stungen". [153] Erhoben wird die Abgabe von der „Sektion für Ein- und Ausfuhr der Handelsabteilung" [154]. Die PAK wird von der Eidg. Preiskontrollstelle geführt.[155] Das Besondere an diesem (Preis-)Ausgleichssystem liegt in der Geschlossenheit. Die Verbilligungszuschüsse werden nur aus der PAK ausgerichtet, die Abgaben im Verhältnis zu den Leistungen der PAK festgelegt. Die Sonderabgabe ist hier „Bestandteil eines zweiteiligen interventionistischen Gesamtvorgangs, der auf der einen Seite nehmende (Abgabe) und auf der andern Seite gewährende (Zuschuss, Erstattung) Funktion hat" [156] / [157], wobei dieses Geben und Nehmen in einer untrennbaren Wechselbeziehung steht.

14. „Abgabe" zum (teilweisen) Mahllohnausgleich [158]

Art. 25 Abs. 1 und 2 des Getreidegesetzes [159] statuieren unter der Sachüberschrift: „Verteilung der Weichweizenmühlen. Teilweiser Mahllohnausgleich" was folgt:

1. „Um die Versorgung der einzelnen Landesteile mit Backmehl in Kriegszeiten zu sichern, fördert der Bund gemäss den Bestimmungen dieses Artikels eine angemessene Verteilung der Weichweizenmühlen über das ganze Land.
2. Die kleinen und mittleren Weichweizenmühlen haben nach Massgabe ihres Backmehlausstosses Anspruch auf abgestufte Beiträge, wobei die nach Betriebsgrösse verschiedene Kostengestaltung zu berücksichtigen ist. *Die Beiträge werden aus den Einnahmen einer Abgabe mit einheitlichem Ansatz gedeckt. Diese wird nach Massgabe des Backmehlausstosses jeder Mühle berechnet und beträgt höchstens 1 Franken je 100 kg.* Weichweizenmühlen, deren Backmehlausstoss 500 t im Jahr nicht übersteigt, können ganz oder teilweise von der Entrichtung dieser Abgabe befreit werden. Die gestützt auf diesen Absatz getroffenen Massnahmen unterliegen der Genehmigung durch die Bundesversammlung." [160]

153 Art. 4 in fine des in Anm. 147 zit. BG; vgl. die entsprechende Verordnung des Bundesrates vom 11. April 1961 über die Preisausgleichskasse für Eier; SR 942.302 (im Durchschnitt etwa 1,7 Rp./Ei).

154 Art. 2 der in Anm. 153 zit. V.

155 Art. 5 der in Anm. 153 zit. V.; hier ist mithin eine in der Verwaltungshierarchie eingegliederte Amtsstelle beauftragt, kein Träger mittelbarer Staatsverwaltung (wie BUTYRA, GGF).

156 Volkmar *Götz*, Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben, in: AöR 85 S. 200 ff./203; zu den „Ausgleichsabgaben" im bundesdeutschen Begriffsverständnis s. § 8 S. 137.

157 Vgl. auch die Wechselwirkung Abgabe — Zuschuss bei den (besondern) Preiszuschlägen auf Käse, vorn Ziff. 8, S. 127.

158 Gesetzliche Bezeichnung; Art. 25 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Brotgetreideversorgung des Landes (Getreidegesetz; SR 916.111.0).

159 Zit. in Anm. 158.

160 Das kursiv gesetzte ist von mir hervorgehoben.

Dieses Ausgleichssystem dient nicht der Absatzförderung inländischer Erzeugnisse, sondern einem spezifisch versorgepolitisch motivierten Ziel: der Erhaltung einer dezentralisierten Struktur der Handelsmühlen. Die marktbegünstigten grösseren Weichweizenmühlen werden zugunsten der im Konkurrenzkampf benachteiligten, aber aus Gründen der Kriegsvorsorge erhaltenswerten kleineren Mühlen mit einer Abgabe belastet, deren Aufkommen (ausschliesslich) zur Ausrichtung abgestufter Beiträge an diese kleinen und mittleren Mühlen dient. Der durch diese Sonderabgaben bewirkte Preisausgleich ist mithin nicht Selbstzweck, sondern Instrument zur Verwirklichung des Ordnungszieles einer dezentralisierten Mühlenstruktur.

II. Drei (bundesrechtliche) Sonderfälle

1. „Bewegliche Teilbeträge" [161] auf der Einfuhr landwirtschaftlicher Verarbeitungserzeugnisse

Die schweizerische Nahrungsmittelindustrie hatte bis vor kurzem gegenüber ihrer ausländischen Konkurrenz ein beachtliches Rohstoffhandicap in Kauf zu nehmen. Sie konnte die von ihr verarbeiteten Agrarrohstoffe nicht zu vergleichbaren Preisen kalkulieren. Wettbewerbsnachteile auf dem Inland- wie auf dem Weltmarkt waren die Folge. [162] Auf dem Inlandmarkt deshalb, weil der herkömmliche schweizerische Agrarschutz im Sinne künstlicher Verteuerung durch „Grenzabgaben" (Zoll, Preiszuschläge, Zollzuschläge usw.) nur landwirtschaftliche Grundstoffe erfasste, aber keine anteilsmässige Belastung landwirtschaftlicher Verarbeitungserzeugnisse kannte; auf dem Weltmarkt, weil sich die schweizerische Nahrungsmittelindustrie mit (relativ) teuren Rohstoffen eindecken muss. Diese Wettbewerbsnachteile wurden noch verschärft durch vielfältige Exportförderungsmassnahmen der EG- und EFTA-Länder.

Es galt deshalb, diesen (zum Teil) schwerwiegenden Wettbewerbsnachteilen der schweizerischen Nahrungsmittelproduktion mit geeigneten Massnahmen zu begegnen. Zu diesem Zweck ist das am 1. Juni 1976 in Kraft getretene [163] Bundesgesetz über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten [164] geschaffen worden. [165] Diese Ordnung beruht auf zwei Pfeilern: Einerseits auf der Erhebung eines „beweglichen" Zolles, aufgespalten in ein festes Element (ent-

161 Gesetzliche Bezeichnung; Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 1974 über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten; SR 632.111.72.

162 Vgl. die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 9. Juli 1974 zu einem Bundesgesetz über eine Ein- und Ausfuhrregelung für landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse; BBl. 1974 II 265 ff.

163 BRB vom 21. April 1976.

164 Zit. Anm. 161.

165 Der Bundesrat betont in der Botschaft, zit. Anm. 162, ausdrücklich, Hauptzweck der Vorlage sei nicht die Verwirklichung agrarpolitischer Zielsetzungen (a. a. O. S. 266).

sprechend dem Industrieschutz, der im Rahmen unserer staatsvertraglichen Verpflichtungen abzubauen ist) und ein bewegliches Element (entsprechend dem Agrarschutz, den aufrechtzuerhalten unsere Verpflichtungen erlauben), auf landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen; anderseits auf der Gewährung von Exportbeiträgen für im Inland produzierte Verarbeitungserzeugnisse aus landwirtschaftlichen Rohstoffen. Durch die künstliche Verteuerung der Importgüter soll der Wettbewerbsnachteil auf dem Inlandmarkt ausgeglichen werden, während die Verbilligung der Exporte die Konkurrenzsituation der schweizerischen Nahrungsmittelindustrie auf dem Weltmarkt günstig beeinflussen soll. Dieses *Preisausgleichssystem* zur Milderung der Wettbewerbsnachteile entspricht im wesentlichen den in den EG-Staaten praktizierten Methoden. [166] Es steht insofern im Einklang mit unseren staatsvertraglichen Verpflichtungen. [167]

Das bewegliche Element des Zollsatzes, in der gesetzlichen Wortwahl mit „bewegliche Teilbeträge" (bT) bezeichnet, wird „aufgrund des Unterschiedes zwischen den Inland- und Auslandpreisen der landwirtschaftlichen Grundstoffe für die Herstellung" der vom sachlichen Geltungsbereich des Gesetzes erfassten Verarbeitungserzeugnisse „periodisch neu berechnet". [168] Die Festsetzung im Einzelnen obliegt dem Eidg. Finanz- und Zolldepartement. [169]

Diese „beweglichen Teilbeträge" sind Bestandteil der Einfuhrzölle. [170] Als Verfassungsgrundlage wird denn auch – neben Art. 31 bis Abs. 2 und Abs. 3 Bst. b BV – Art. 28 BV über das „Zollwesen" angerufen. [171] Das hat zur Folge, dass die Erträge aus den „beweglichen Teilbeträgen" *nicht* zweckgebunden für die Ausrichtung der Exportbeiträge zur Verfügung stehen, sondern vielmehr in die allgemeine Bundeskasse fliessen. [172] Im Zusammenhang mit dem gesamten Ausgleichssystem gesehen besteht indes fraglos ein innerer Zusammenhang zwischen diesen „Zolleinnahmen" und den Zuschüssen. Der Bundesrat verspricht denn auch, sich zu „bemühen, wenn nicht ein jährliches Gleichgewicht, so zumindest eine vertretbare Relation zwischen den Einnahmen aus den beweglichen Teilbeträgen und den Ausgaben für die Ausfuhrbeiträge aufrechtzuerhalten". [173] Die (Verwendungs-)Zweckbindung erscheint wenigstens faktisch gewährleistet. In der Tat können die Eidg. Räte im Rahmen der ihnen zugewiesenen Budgethoheit über diese Einnahmen nicht „frei" disponieren. Nur über die Einnahmen zu beschliessen ohne auch die zweckverwandten Ausgaben miteinzubeziehen, käme in diesem umfassenden Ausgleichssystem einem willkürlichen Halt auf halbem Weg gleich. Die „beweglichen Teilbeträge" und die „Aus-

166 Botschaft, zit. Anm. 162, S. 269.
167 Botschaft, zit. Anm. 162, S. 266.
168 Art. 2 BG, zit. Anm. 161.
169 Vgl. Verordnung des EFZD vom 29. April 1976 über die beweglichen Teilbeträge bei der Einfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten; SR 632.111.722.1.
170 Botschaft, zit. Anm. 162, S. 293.
171 Vgl. Ingress BG, zit. Anm. 161; sowie Botschaft, zit. Anm. 162 S. 298.
172 Vgl. vorn S. 72 ff.
173 Botschaft, zit. Anm. 162, S. 280.

fuhrbeiträge" bilden doch zusammen ein untrennbares Ganzes. Darin liegt nach meinem Dafürhalten die Fragwürdigkeit der „Zoll"-Qualifikation dieser abgaberechtlichen Regelung. Die Ähnlichkeiten mit (verschiedenen) agrarrechtlichen Sonderabgaben sind denn auch unübersehbar. Dort hat sich der Gesetzgeber indes nie gescheut, die Abgabenaufkommen normativ an bestimmte Verwendungszwecke zu binden, die mit der Erhebung der Abgabe hinsichtlich Zweck und Funktion in innerem Zusammenhang stehen. Deshalb scheint es angebracht, die „beweglichen Teilbeträge" in die Übersicht über die Erscheinungsformen der Sonderabgaben aufzunehmen.

2. „Beitrag" für die Unfallverhütung im Strassenverkehr [174]

Am 1. Januar 1977 ist das sogenannte „Unfallverhütungsbeitragsgesetz" [175] in Kraft getreten. [176] Danach hat jeder Halter eines Motorfahrzeuges die gesetzliche Pflicht, „jährlich einen Beitrag für die Unfallverhütung im Strassenverkehr zu leisten" (Art. 1 Abs. 1). Diesen „Beitrag" zahlten – so erstaunlich das auch klingen mag – die Motorfahrzeughalter indes schon viele Jahre vor dem Inkrafttreten dieses Bundesgesetzes; mit dem Unterschied freilich, dass sie es damals nicht wussten. Der Unfallverhütungsbeitrag war Prämienbestandteil der (obligatorischen) Motorfahrzeughaftpflichtversicherung, wurde aber gegenüber dem Versicherungsnehmer nicht speziell ausgewiesen. [177] Er beruhte lediglich auf privatautonomen Vereinbarungen zwischen den Versicherungsgesellschaften und der privatrechtlichen Stiftung „Fonds für Unfallverhütung im Strassenverkehr", welche diese versicherungfremden „Prämienzuschläge" für Zwecke der Unfallverhütung verwendet hat. Ein (unveröffentlichtes) Rechtsgutachten von Prof. Dr. Hans *Huber* stellte klar, dass dieser „Unfallverhütungsbeitrag" jeder Rechtsgrundlage entbehrte. [178] Das nun in Kraft getretene Unfallverhütungsbeitragsgesetz hat diesem unhaltbaren Zustand ein Ende gesetzt. [179]

174 Gesetzliche Bezeichnung; Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1976 über einen Beitrag für die Unfallverhütung im Strassenverkehr (Unfallverhütungsbeitragsgesetz; SR 741.71).

175 Das ist der offizielle Kurztitel!

176 BRB vom 13. Dez. 1976, AS 1976 2734.

177 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 18. Feb. 1976 zu einem Bundesgesetz über einen Beitrag für die Unfallverhütung im Strassenverkehr (Unfallverhütungsbeitragsgesetz); BBl. 1976 I 1109 ff./1109.

178 Botschaft, zit. Anm. 177 S. 1110 unter 22.

179 Nationalrat *Condrau* hat in den parlamentarischen Beratungen zu diesem Gesetz auf diese Besonderheit kurz und bündig hingewiesen: „Für den Versicherten ändert sich in der Praxis nichts. Bisher zahlte er seinen Beitrag, ohne es zu wissen. Nach Annahme dieses Gesetzes weiss er es." (Sten Bull NR 1976 S. 470).

Durch die Eingliederung des Unfallverhütungsbeitrages in das öffentliche Recht des Bundes hat die bisherige Ordnung ein neues rechtliches Gepräge bekommen. Die Geldleistungspflicht ist jetzt nicht mehr (versteckter) Bestandteil des Versicherungsvertrages, sondern eine fraglos (selbständige) *öffentliche Abgabe*. Sie beträgt „höchstens 1 Prozent der Nettoprämie der Motorfahrzeug-Haftpflichtversicherung" (Art. 1 Abs. 2 Satz 1). Der Bundesrat hat diesen Höchstsatz nicht ausgeschöpft. Zur Zeit beträgt der Ansatz 0,75 Prozent. [180] Da für die Berechnung des „Beitrages" die Nettoprämie Bezugspunkt ist, profitiert der einzelne Abgabepflichtige auch beim „Unfallverhütungsbeitrag" von einem allfälligen „Bonus" bei seiner Motorfahrzeug-Haftpflichtversicherung. [181] Mit der Erhebung der Abgabe sind auch nach der gesetzlichen Ordnung die Haftpflichtversicherer beauftragt (Art. 1 Abs. 3). Das Gesetz macht indes deutlich, dass Versicherungsprämie und „Unfallverhütungsbeitrag" ihrer Natur nach verschiedene Dinge sind. [182] Die Abgabenerträge sind dem „schweizerischen Fonds für Unfallverhütung im Strassenverkehr" zu überweisen (Art. 1 Abs. 3 in fine). Aus diesem ehemals privatrechtlichen „Fonds" ist jetzt eine „öffentliche Anstalt mit Rechtspersönlichkeit und Sitz in Bern" (Art. 3) geworden. Dieser Anstalt obliegt die Förderung und Koordinierung von Massnahmen zur Verhütung von Unfällen im Strassenverkehr (Art. 4 Abs. 1 Satz 1). Sie kann auch selber solche Massnahmen treffen (Art. 4 Abs. 1 Satz 2). Der Anstalt steht ferner die Verwaltung der ihr aus den Unfallverhütungsbeiträgen zur Verfügung gestellten Mittel zu sowie der Entscheid über deren Verwendung (Art. 4 Abs. 2), wobei nach normativer gesetzlicher Anordnung „die Mittel aus den Unfallverhütungsbeiträgen. . . zur Unfallverhütung im Strassenverkehr verwendet (werden müssen)" (Art. 2 Abs. 1). Ausgeschlossen ist „die Beteiligung an Kosten für strassenbauliche und verkehrspolizeiliche Massnahmen" (Art. 2 Abs. 2) [183]

Aufschlussreich sind die Ausführungen des Bundesrates zur *Verfassungsmässigkeit* des Unfallverhütungsbeitragsgesetzes. In der Botschaft wird ausgeführt: „Der Gesetzesentwurf stützt sich auf Artikel 37bis der Bundesverfassung. Nach dieser Bestimmung kann der Bund ‚Vorschriften über Automobile und Fahrräder' aufstellen. Dazu gehören zweifellos auch Vorschriften, die der Verhütung von Verkehrsunfällen dienen. Der Bund kann deshalb Vorschriften über Unfallverhütung und auch eine öffentliche Abgabe zur Deckung der Ausgaben für Unfallverhütung auf Artikel 37bis stützen, sofern die Abgabe keine Steuer und auf Strassenverkehrsunfälle

180 Art. 1 der Verordnung des Bundesrates vom 13. Dez. 1976 über einen Beitrag für die Unfallverhütung im Strassenverkehr, SR 741.711.

181 Vgl. Botschaft, zit. Anm. 177, S. 1113 unter 31.

182 Das kommt in der Formulierung von Art. 1 Abs. 3 zum Ausdruck: „Die Haftpflichtversicherer erheben den Beitrag *zusammen mit der Prämie* . . ."; vgl. auch Botschaft, zit. Anm. 177, S. 1113 unter 31.

183 Durch diese negative Abgrenzung der Verwendungszweckbindung soll zum Ausdruck kommen, dass die Mittel nur für spezielle Studien oder Massnahmen der Unfallverhütung verwendet werden dürfen, aber nicht für Massnahmen, die zu ergreifen ohnehin (schon) *gesetzlich* vorgeschrieben ist; vgl. Botschaft, zit. Anm. 177, S. 1114 zu Art. 2.

beschränkt ist. Nun stellt aber der Unfallverhütungsbeitrag eine Kausalabgabe nach dem Gefährdungsprinzip und keineswegs eine Steuer dar. Aus diesem Grund ist die Verfassungsmässigkeit der Erhebung eines Unfallverhütungsbeitrages gegeben. Dies ist denn auch die Auffassung des vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement zu dieser Frage bestellten Gutachters Professor Huber."[184]

Es ist offenkundig, dass es sich bei diesem „Unfallverhütungsbeitrag" weder um eine „Vorzugslast" noch um eine „Gebühr" (je im herkömmlichen Begriffsverständnis[185]) handelt. Eine (Zweck-)Steuer *darf* diese Sonderabgabe nicht sein, weil Art. 37bis BV keine Fiskalhoheit in sich schliesst. Der „Unfallverhütungsbeitrag" muss sich deshalb als (neuartige) *Kausalabgabe* (im richtig verstandenen Sinn[186]) hinreichend rechtfertigen Können. Den diese *Sonderabgabe konstituierenden spezifischen Zurechnungsgrund*, die causa, sieht der Bundesrat, im Anschluss an das Gutachten Huber, im sogenannten *„Gefährdungsprinzip"*: „Wer besondere Gefahren schafft", – so der Bundesrat in seiner Botschaft[187] – „soll auch einen besonderen Beitrag an die Verhütung der aus diesen Gefahren möglicherweise entstehenden Schäden leisten. Auf den Strassenverkehr bezogen bedeutet dies: Der Halter, der ein Motorfahrzeug in Verkehr setzt, schafft dadurch Gefahren und soll deshalb nicht nur für die Deckung von allfälligen Schäden verantwortlich sein, sondern auch seinen Beitrag an die Verminderung dieser Gefahren, d. h. an die Unfallverhütung im Strassenverkehr leisten". Die Begründung dieser Sonderabgabe macht eine Verwendungszweckbindung der Abgabenaufkommen unerlässlich. Was mit den Mitteln geschieht, ist hier keine Frage der Zweckmässigkeit (wie bei den Zwecksteuern[188]), sondern der *Rechtmässigkeit*.[189] „Die Verwendung der Mittel ist durch die rechtliche Natur und den Zweck der Abgabe streng gebunden und präjudiziert." (Hans *Huber*[190])

Diese Sonderabgabe ist mithin durch zwei Merkmale charakterisiert: Einerseits durch den neuartigen Zurechnungsgrund, anderseits durch die unverzichtbare Ver-

184 Botschaft, zit. Anm. 177, S. 1118 unter 5.

185 Vgl. vorn S. 35 ff. und 41 ff., insb. S. 46 f.

186 Vgl. vorn S. 28 ff., insb. S. 34.

187 Botschaft, zit. Anm. 177, S. 1111 unter 231.

188 Vgl. vorn S. 78 ff.

189 Hans *Huber*, Rechtsgutachten S. 46: „Zunächst zur *Problem*stellung: Wenn nur gerade gefragt wird, wie die für die Unfallverhütung zusammengeflossenen Mittel verwendet werden sollen, schleicht sich leicht ein Irrtum ein. Es geht nämlich in Wahrheit nicht einfach nur um die Frage, welches die geeignete und zweckmässige Verwertung dieser Mittel sein könnte und wem sie zukommen sollen. Vielmehr stellt sich die Frage anders, nämlich gebieterisch als grundlegende Rechtsfrage: Wird zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe eigens eine besondere öffentliche Abgabe geschaffen und erhoben (weil die bisherige Mittelbeschaffung rechtlich „in der Luft" und höchst anfechtbar war), so muss die Frage lauten, welches die *rechtmässige* und nicht nur, welches die zweckmässige Verwendung des Abgabeertrages sei, d. h. die Mittel dürfen nur zu dem Zweck gebraucht werden, zu dem die Abgabe begründet und erhoben wird."

190 Gutachten, S. 47.

wendungszweckbindung. Diese beiden Merkmale machen den „Unfallverhütungsbeitrag" zu einer *nichtsteuerlichen Abgabe.*

3. „Sonderabgaben" zur Stabilisierung der Konjunktur[191]

In seinem Bemühen, die unerlässliche Konjunkturbeeinflussung vom Notrecht ins ordentliche Recht zu überführen, hat der Bundesrat eine umfassende neue Verfassungsgrundlage schaffen wollen. Der vorgeschlagene Artikel 31quinquies BV, vom Parlament am 4. Oktober 1974 verabschiedet, ist indes am 2. März 1975 in der (obligatorischen) Abstimmung von Volk und Ständen knapp am erforderlichen Ständemehr gescheitert.[192] In der dadurch notwendig gewordenen „Neuauflage" einer ordentlichen Verfassungsgrundlage, vom Bundesrat mit Botschaft vom 27. September 1976 vorgestellt,[193] mussten wesentliche materielle Abstriche vorgenommen werden. Verzichtet wurde u. a. auf die im verworfenen Vorschlag enthaltene Möglichkeit, „zur Stabilisierung der Konjunktur . . . Sonderabgaben ein(zu)führen". (Art. 31quinquies Abs. 4 Satz 1 BV, Fassung vom 4. Oktober 1974[194]). Im neuen Entwurf sollen sich „die diesbezüglichen Kompetenzen . . . nunmehr auf die Erhebung von Zuschlägen bzw. die Gewährung von Rabatten auf bundesrechtlichen Abgaben beschränken."[195] Die „Sonderabgaben" zur Stabilisierung der Konjunktur werden damit – zumindest auf absehbare Zeit – das abgaberechtliche Spektrum nicht vergrössern.

Wenn in unserer Aufzählung der Erscheinungsformen von Sonderabgaben (in unserer vorläufigen Begriffsbestimmung) dieses Beispiel gleichwohl aufgenommen wird, so vorab aus folgenden Gründen. Die Konjunkturabgabe „passt in keines der herkömmlichen Schemen des Abgaberechts. Mit dem Dreisatz ‚Gebühr – Beitrag – Steuer' ist hier nicht weiterzukommen" (Peter *Böckli*[196]). „Gebühr" und „Beitrag" (Vorzugslast) fallen evidentermassen ausser Betracht, „Steuer", weil das Abgabenaufkommen nach ausdrücklicher Bestimmung der Verfassung stillgelegt, solange es die Konjunkturlage erforderte, und hierauf zurückerstattet (hätte) werden müssen (Art. 31quinquies Abs. 4 Satz 2, Fassung 4. Oktober 1974), mithin also eine abgabenrechtliche Regelung *ohne Ertragseffekt*.[197] Die Abgabe verfolgte *ausschliess-*

191 Art. 31quinquies Abs. 4 des von Volk und Ständen am 2. März 1975 verworfenen „Konjunkturartikels" der Bundesverfassung, BBl. 1974 II 884.

192 Vgl. BBl. 1976 III 696 unter 32.

193 Botschaft über einen Konjunkturartikel in der Bundesverfassung, BBl. 1976 III 677 ff.

194 BBl. 1974 II 834.

195 Botschaft, zit. Anm. 193, S. 707.

196 In: Verfassungsrechtliche Anforderungen an die zur Konjunkturbeeinflussung erhobenen „Sonderabgaben"; ZSR 1975 I. Halbband S. 225 ff./235.

197 Auch *Gygi*, Staats- und steuerrechtliche Aspekte des Konjunkturartikels, in: Mitteilungsblatt des Delegierten für Konjunkturfragen 28/1972 S. 4 ff./9. konzediert, dass wegen der vorgesehenen Rückzahlung „eigentlich keine Steuer mehr" vorläge.

lich ein Lenkungsziel. Im Unterschied zu den agrarrechtlichen Sonderabgaben mit bewusst (auch) lenkendem Effekt, wäre indes hier die *Abgabenhöhe* durch die Zielsetzung nicht hinreichend bestimmbar. Die Sonderabgabe zur Konjunkturbeeinflussung ist als *global* lenkende Massnahme konzipiert worden, während die agrarrechtlichen Lenkungsabgaben durchwegs *punktuell* eng umschriebene Marktlenkungs- und Marktordnungsaufgaben erfüllen und dadurch aller Regel nach ex ante in der Höhe bestimmbar sind. Es ist deshalb auch richtig, dass für die Erhebung (allgemein) konjunkturlenkender Sonderabgaben eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage für erforderlich betrachtet worden ist. Wenn die Bezeichnung „Lenkungssteuer" überhaupt irgendwo sinnvoll erscheint, dann hier.

III. Im Raumplanungsrecht

Im Raumplanungsrecht von Bund und Kantonen wird ein besonderes abgaberechtliches Institut diskutiert, das die „Abschöpfung" oder „Wertausgleichung" planungsbedingter „Mehrwerte" zum Gegenstand hat. Wir stellen im folgenden zwei Beispiele solcher Sonderabgaben vor, von denen das eine nicht Recht geworden ist, das andere bereits zur Anwendung gelangt.

1. „Mehrwertabschöpfung" (nach Art. 37 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über die Raumplanung [199])

Die Eidg. Räte haben am 4. Oktober 1974 das Bundesgesetz über die Raumplanung verabschiedet. Die Stimmbürger haben indes in Ausübung verfassungsmässiger Rechte (Art. 89 Abs. 2 BV) das Referendum ergriffen und damit eine Volksabstimmung erzwungen. Am 13. Juni 1976 hat das Schweizer Stimmvolk das Raumplanungsgesetz mit 654 233 Nein-Stimmen zu 626 134 Ja-Stimmen knapp verworfen. [200] Der Verfassungsauftrag, „auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze . . . für eine durch die Kantone zu schaffende, der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienende Raumplanung" (Art. 22quater Abs. 1 BV) aufzustellen, wartet seither noch der Erfüllung (durch ordentliches Recht [201]).
Immerhin haben Bundesrat und Parlament dem Raumplanungsgesetz zugestimmt und damit auch dem neuartigen Institut der „Mehrwertabschöpfung" ihr Placet

199 Wiedergegeben in: BBl. 1974 II 816 ff./826 f.; s. auch folgende Anm.
200 BRB vom 17. August 1976 über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 13. Juni 1976 (Raumplanungsgesetz; IDA-Darlehen); BBl. 1976 II 1565.
201 Vgl. immerhin den (dringlichen) Bundesbeschluss vom 17. März 1972 über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung, SR 700; verlängert durch BB vom 8. Okt. 1976 bis zum 31. Dez. 1979, SR 700.0.

erteilt. Mit dem Raumplanungsgesetz (noch im Entwurfsstadium) haben sich auch die vom Bundesrat bestellten Gutachter, die Professoren Jean-François *Aubert* und Riccardo L. *Jagmetti*, vorab zur Frage der Verfassungsmässigkeit, ausführlich auseinandergesetzt. [202] Schliesslich haben sich zahlreiche Stimmen aus der Rechts- und Finanzwissenschaft zur „Mehrwertabschöpfung" vernehmen lassen. [203] Es erscheint deshalb durchaus angebracht, auf dieses typische Beispiel einer Sonderabgabe näher einzugehen.

Art. 37 des Raumplanungsgesetzes statuiert unter der Sachüberschrift „Mehrwertabschöpfung" folgendes:

„1. Werden durch die Nutzungspläne oder sonstige planerische Vorkehren sowie durch deren Durchführung erhebliche Mehrwerte geschaffen, so sind sie durch Abgaben oder Landabtretungen von dem nach kantonalem Recht zuständigen Gemeinwesen auf den Zeitpunkt der Realisierung in angemessener Weise abzuschöpfen.
2. Die Abschöpfung von Mehrwerten, soweit sie für die Beschaffung von Realersatz zur Sicherung der bisherigen Existenzgrundlage verwendet werden, ist bis zur Realisierung der Mehrwerte der Ersatzgrundstücke aufzuschieben, wenn diese zum mittleren Preis der in der Gegend getätigten Handänderungen erworben wurden.
3. Der Ertrag der Abschöpfung ist für Raumplanungszwecke zu verwenden, ein Teil davon für einen gesamtschweizerischen volkswirtschaftlichen Ausgleich im Sinne von Artikel 45. Der Bund erlässt die notwendigen Grundsatzbestimmungen.
4. Das kantonale Recht regelt die Einzelheiten.
5. Der Bundesrat erlässt Richtlinien über die anwendbaren Kriterien und die Höhe der Abschöpfung."

Die hier vorgesehene „Abgabe" hat zum Ziel, durch Planungsmassnahmen (Umzonungen und dergleichen) „künstlich" geschaffene „erhebliche" Mehrwerte auf den Zeitpunkt der (wirtschaftlichen) Realisierung „angemessen" abzuschöpfen. Der Bundesrat betont in seiner Botschaft: „Man war bei der Formulierung dieser Massnahme bestrebt, sie nicht als Steuer und damit als Eingriff in die kantonale Steuer-

202 *Aubert/Jagmetti*: Gutachten, veröffentlicht im WuR 23/1971 S. 132 ff.; Ergänzungsgutachten (vor allem zum Institut der Mehrwertabschöpfung), in WuR 24/1972 S. 44 ff.

203 Vgl. etwa *Kuttler/Zaugg*, Rechtliche Grundfragen der Planungsabschöpfung, in: WuR 24/1972 S. 251 ff.; *Zuppinger*, Möglichkeiten der Mehrwertabschöpfung im Rahmen der Raumplanung, in: ZBl. 75/1974 S. 196 ff.; *Zaugg*, Die Mehrwertabschöpfung nach dem Entwurf des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Raumplanung, in: ZbJV 109/1973 S. 217 f.; *Lendi*, Planungsrecht und Eigentum, in: ZSR 95/1976 II. Halbband S. 15 ff./insb. S. 196 f.; *Wirth*, Grundlagen und Ausgestaltung der Mehrwertabschöpfung, Schriftenreihe zur Orts-, Regional- und Landesplanung Nr. 26, Mai 1976 Zürich. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht: *Wagner*, Die Mehrwertabschöpfung aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: ZBl. 77/1976 S. 322 ff.

hoheit, sondern als Vorteilsausgleich zu konzipieren. . ." [204] Im Unterschied zu den Vorzugslasten [205] geht es bei der Mehrwertabschöpfung indes nicht darum, die *Kosten* der Planungsmassnahmen nach Massgabe der „wirtschaftlichen Sondervorteile" auf die einzelnen Abgabepflichtigen aufzuteilen. Massgebend ist vielmehr nur der Wertzuwachs, ungeachtet der Kosten des planerischen Aufwands. Aldo *Zaugg* hat die Mehrwertabschöpfung deshalb als *„kostenunabhängige Abgabe"* bezeichnet.[206]

Der *Ertrag dieser Abgabe* ist zweckgebunden vorab „für Raumplanungszwecke" zu verwenden. Man hätte sich auch denken können, den Ertrag für die vom Gemeinwesen auszurichtenden Entschädigungen in Fällen *materieller Enteignung* zu reservieren. [207] Denn Planungseingriffe führen ja keineswegs nur zu „Sondervorteilen", sondern mitunter auch zu erheblichen „Sondernachteilen", die nach der Eigentumsgarantie (Art. 22ter BV) voll zu entschädigen sind, wenn sie „einer Enteignung gleichkommen". In der Tat lässt sich das Institut der Mehrwertabschöpfung verstehen als „Gegenstück zur Entschädigungspflicht des Gemeinwesens aus materieller Enteignung". [208] Auf diese Gegenüberstellung weisen auch *Aubert/Jagmetti* sowie der Bundesrat in seiner Botschaft hin. [209/210] Zuppinger macht denn auch zu Recht darauf aufmerksam, dass nach dieser Konzeption (Mehrwertabschöpfung als Korrelat zur Minderwertsentschädigung) die Abschöpfung von Planungsmehrwerten als „Ausgleichsmassnahme" erscheint. [211] Diese Sicht ist meines Erachtens durchaus zutreffend. Der Grundgedanke der Mehrwertabschöpfung wie der Minderwertentschädigung ist letztlich der gleiche: Die Ausgleichung ungerechtfertigter Vorteile hier, Ausgleichung ungerechtfertigter Nachteile dort. Der Betrachterstandpunkt hingegen ist verschieden: Bei der Mehrwertabschöpfung verlangt die Allgemeinheit den Vorteilsausgleich, bei der Minderwertsentschädigung verlangt der Betroffene eine Ausgleichung des nicht zumutbaren Opfers. Für Letzteres greift die spezielle Schutznorm der Eigentumsgarantie Platz, für Ersteres der Grundsatz der Rechtsgleichheit, welcher (auch) „Vorteilsgleichheit" verlangt. Ich stimme deshalb Martin *Lendi* zu wenn er schreibt: „Die materielle Rechtsgrundlage für die Sondervorteils-

204 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 31. Mai 1972 zum Bundesgesetz über die Raumplanung, BBl. 1972 I 1453 ff./1495.

205 S. vorn S. 41 ff.

206 Im in Anm. 203 zit. Aufsatz in der ZbJV, S. 225. Die Abgrenzung „kostenabhängige" und „kostenunabhängige" Abgaben hat vor allem Ernst *Höhn* aufgegriffen (im Vorwort zu *Vallender*, Grundzüge des Kausalabgaberechts, S. 10). Auch *Lendi*, a. a. O. (Anm. 203) S. 198 bezeichnet das Institut der Sondervorteilsabschöpfung als „kostenunabhängige Kausalabgabe"; ebenso *Aubert/Jagmetti*, a. a. O. (Anm. 202), WuR 24/1972 S. 44 und *Wirth*, a. a. O. (Anm. 203) S. 141.

207 Vgl. Art. 48 des Raumplanungsgesetzes; BBl. 1974 II 830.

208 Zaugg, a. a. O. (Anm. 203 und 206) S. 219.

209 A. a. O. (Anm. 202) WuR 24/1972 S. 50.

210 Botschaft, (zit. Anm. 196) S. 1522.

211 A. a. O. (Anm. 203) S. 203.

abschöpfung liegt . . . in Art. 4 BV über die Rechtsgleichheit und nicht in den Umschreibungen der materiellen Aufgabenbereiche des Staates durch die Verfassung, beispielsweise in den Verfassungsbestimmungen über die Raumplanung . . ." [212]

In der Literatur finden sich Stimmen, die zur Frage der *Verfassungsmässigkeit* der Mehrwertabschöpfung das Postulat aufstellen, der Kompetenzartikel der Bundesverfassung erlaube nur die Statuierung „raumrelevanter Massnahmen" (*Kuttler/Zaugg* [213]). Der Bund könne die Mehrwertabschöpfung nur einführen, „sofern dieses Institut nicht blosse Finanzierungsmassnahme, sondern darüber hinaus(!) ein Mittel zur zweckmässigen Raumordnung" sei (*Kuttler/Zaugg* [214]). Schlagendes Argument für die Bejahung dieser Voraussetzung soll denn aber gleichwohl – jedenfalls bei *Kuttler/Zaugg und Zaugg* – der „erhebliche finanzielle Aufwand" sein, den die Realisierung der Raumordnung erfordere. [215] Dieses Argument sticht nicht. Die Tatsache: „Planung ohne Geld bleibt auf dem Papier" (*Zaugg* [216]) rechtfertigt die Erhebung der Mehrwertabschöpfung ganz sicher nicht. „Die Sondervorteilsabschöpfung ist nicht fiskalisch zu begründen, sondern nur gerechtigkeitsmässig" (*Lendi* [217]). Die Mehrwertabschöpfung ist weder eine Massnahme mit fiskalischem Charakter, noch ein raumordnungspolitisches oder bodenrechtliches Institut, wohl aber „gewissermassen eine Konsequenz der bestehenden Bodenrechtsordnung" (*Wagner* [218]). Denn die Zielverwirklichung einer „zweckmässigen Nutzung des Bodens" führt gegenüber der mehr oder weniger konzeptionslosen „Planung" des bestehenden Rechtszustandes zwangsläufig zu Vor- und Nachteilen einzelner betroffener Grundeigentümer. Die Mehrwertabschöpfung will diese unerwünschten, aber unvermeidbaren Nebenwirkungen in Verwirklichung des Gebotes der Rechtsgleichheit ausgleichen. Die Mehrwertabschöpfung ist deshalb nicht durch Art. 22quater BV erlaubt, sondern wegen Art. 4 BV geboten. [219]

Über die *Rechtsnatur* der Mehrwertabschöpfung sind sich die Stimmen aus der Literatur im wesentlichen einig. Eine „Steuer" anzunehmen ist wegen der besonderen „Voraussetzung" (Planungsmehrwert) ausgeschlossen. [220] Von „Gebühr" und „Vorzugslast" (im herkömmlichen Begriffsverständnis) unterscheidet sich die Mehrwertabschöpfung durch das Merkmal der „Kostenunabhängigkeit". Was bleibt, ist

212 A. a. O. (Anm. 203) S. 191.
213 A. a. O. (Anm. 203) S. 258.
214 A. a. O. (Anm. 203) S. 258; ebenso *Zaugg*, in: ZbJV 109/1973.
215 A. a. O. (Anm. 203) S. 258, bzw. S. 229.
216 A. a. O. (Anm. 203) S. 229.
217 A. a. O. (Anm. 203) S. 196.
218 A. a. O. (Anm. 203) S. 327.
219 Vgl. *Zaugg*, a. a. O. (Anm. 203) S. 234.
220 *Zaugg*, a. a. O. (Anm. 203) S. 227; *Zuppinger*, a. a. O. S. 203.

nur die Annahme einer neuen „Kategorie öffentlicher Abgaben" (*Kuttler/Zaugg* [221]), „Kausalabgabe sui generis" (*Zaugg* [222]), „genau genommen eine neue Art öffentlicher Abgaben" (*Zuppinger* [223]), mithin *Sonderabgabe*.

2. „Mehrwertabgabe" (§ 8a des Hochbautengesetzes vom 11. Mai 1939, in der Fassung vom 16. Juni 1977, des Kantons Basel-Stadt [224])

Was auf eidgenössischer Ebene beim „Souverän" keine Gnade fand, wurde (in vergleichbarer Ausgestaltung) auf kantonaler Ebene verwirklicht: Die Stimmbürger des Kantons Basel-Stadt stimmten an der Volksabstimmung vom 2./4. Dezember 1977 einer Ergänzung des Hochbautengesetzes durch einen neuen Paragraphen 8a („Mehrwertabgaben") und 8b („Minderwertentschädigung") zu. In § 8a Abs. 1, 2 und 4 ist statuiert:

„1. Bei der Zoneneinteilung, bei Änderung der Zoneneinteilung, bei Erlass spezieller Bauvorschriften, bei der Erteilung von Ausnahmebewilligungen und bei Erhöhung der Ausnützungsziffer setzt die zuständige Behörde auch die Mehrwertabgaben fest, welche von den Liegenschaftseigentümern aufgrund dieser Erlasse zu erbringen sind.
2. Diese Abgaben dürfen 60 Prozent des durch die Planungsmassnahme ausgelösten Mehrwertes nicht übersteigen. Sie werden in der Regel pro Quadratmeter Bruttogeschossfläche, welcher mehr erstellt wird, mit einem pauschalen Quadratmeteransatz festgesetzt. Dieser Abgabensatz hat wenigstens 40 Prozent und höchstens 60 Prozent des aufgrund durchschnittlicher Bodenwerte errechneten Mehrwertes zu entsprechen.
3. . . .
4. Die Mehrwertabgaben werden fällig bei der Erstellung von Neu- oder Erweiterungsbauten auf den Zeitpunkt des Baubeginns." [224]

Anlass zu dieser Neuordnung bildete die „Quartierplanung Gartenstrasse". [225] Durch diese planerische Neugestaltung entstanden „bei einer grösseren Anzahl von Parzellen . . . aufgrund des Quartierplanes mit seinen neuen Profilen Mehrnutzungen, weil auf ihnen mehr Geschossfläche erstellt werden kann als vorher, was zu höheren Erträgen führt. Dies hat" – so der Regierungsrat in seinem „Ratschlag" [226] – „entsprechende Wertsteigerungen zur Folge. Diese Wertsteigerungen

221 A. a. O. (Anm. 203) S. 255.
222 A. a. O. (Anm. 203) S. 227.
223 A. a. O. (Anm. 203) S. 203.
224 Hier zitiert nach der Erläuterung zur kantonalen Volksabstimmung vom 2./4. Dezember 1977.
225 Vgl. „Ratschlag" Nr. 7205 betreffend die Quartierplanung Gartenstrasse. . ., dem Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt vorgelegt am 11. Dezember 1975.
226 Zit. Anm. 225, S. 11.

können nicht vollumfänglich den betreffenden Liegenschaftseigentümern verbleiben, weil sonst die aus planerischen Gründen nicht zu umgehenden Ungleichbehandlung der verschiedenen Lagen zu Unbilligkeiten führen würde. Es wäre stossend, durch die Quartierplanung einzelnen Liegenschaftseigentümern erhebliche Nutzungsgewinne zuzugestehen und anderen nicht . . . Der Ausgleich hat durch eine Mehrwertabgabe zu erfolgen". – Und weiter: „Diese Abgabe kann nicht allein für das Quartier Gartenstrasse festgesetzt werden sondern bedarf einer allgemein verbindlichen Gesetzesgrundlage."[227] Mit der Ergänzung des Hochbautengesetzes ist diese Voraussetzung nun erfüllt.
Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt rückt bei seiner Begründung und Rechtfertigung der Mehrwertabgabe richtigerweise den Grundsatz der Rechtsgleichheit in den Mittelpunkt. Er versteht die Mehrwertabgabe offensichtlich als ein Korrektiv von durch Neuplanungen zwangsläufig entstehender Ungleichheiten. Erwähnenswert ist überdies, dass gleichzeitig mit der Einführung der Mehrwertabgabe auch deren Gegenstück, die „Minderwertentschädigung", eine gesetzliche Ordnung erfahren hat. Beachtung der Rechtgleichheit hier, Beachtung der Eigentumsgarantie dort; beides sind Folgen hoheitlich geänderter Nutzungsordnungen von Grund und Boden.

IV. Im Umweltschutzrecht

Art. 24^{septies} BV, angenommen in der Volksabstimmung vom 6. Juni 1971,[228] hat folgenden Wortlaut:

„1. Der Bund erlässt Vorschriften über den Schutz der Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen. Er bekämpft insbesondere die Luftverunreinigung und den Lärm.
2. Der Vollzug der Vorschriften wird, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bunde vorbehält, den Kantonen übertragen."

Mittlerweile sind mehr als sechs Jahre vergangen – der Verfassungsauftrag ist noch nicht erfüllt. Vorarbeiten sind freilich geleistet worden. Eine vom Bundesrat eingesetzte Expertenkommission hat am 18. Dezember 1973 einen *Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz* verabschiedet.[229] Mit diesem Gesetzesentwurf sollte der Verfassungsauftrag umfassend ausgeschöpft werden. An dieser „zu gigantisch angefassten Regelungsaufgabe" (Hans *Huber*[230]) ist der Vorentwurf

227 A. a. O. (Anm. 225) S. 11.
228 Erwahrungsbeschluss vom 24. Juni 1971, AS 1971 905.
229 Dieser Vorentwurf ist abgedruckt in: WuR 27/1975 S. 331 (anschliessend an ein Rechtsgutachten von Prof. Dr. Thomas Fleiner über die Verfassungsmässigkeit dieses Vorentwurfs; WuR 27/1975 S. 201 ff.).
230 In einer (eher beiläufigen) Bemerkung zum Vorentwurf im Aufsatz: „Die Verfassungslage der Wehrsteuer", in: ASA 43 (1974/75) S. 353 ff./372.

indes gescheitert. Es liess sich nicht vermeiden, viele (kaum ausgereifte) Regelungsbereiche durch Delegationsnormen auf Bundesrat und Verwaltung abzuwälzen. Diese „vielen und bei weitem nicht hinreichend spezifizierten Delegationen der Rechtsetzung" (Hans *Huber* [231]) an die Exekutive erlaubten schlechterdings keine Beurteilung der Tragweite des vorgeschlagenen Umweltschutzgesetzes. [232] Es konnte deshalb nicht verwundern, dass der Vorentwurf im Vernehmlassungsverfahren (bei politischen Parteien und Spitzenverbänden der Wirtschaft) keine gute Aufnahme fand. Seither hört man „von Bern" nicht viel Neues.

Im Rahmen dieser Arbeit verdient indes der Vorentwurf zu einem Umweltschutzgesetz, obwohl „vorverstorben", gleichwohl unser besonderes Interesse. Es gilt allerdings nur jenen Bestimmungen des Gesetzesentwurfs, die den *„Abgaben zur Durchsetzung des Verursacherprinzips"* [233] zum Durchbruch verhelfen wollten. Vorgeschlagen wurden unter diesem Titel vier verschiedene Abgabeformen (Art. 42–45), die von den Schöpfern des Gesetzesentwurfes als Ausfluss des „Grundsatz"-Artikels 41: „Der Bund kann zum Zwecke der Verminderung von Umweltbelastungen von den Verursachern Abgaben im Sinne der nachfolgenden Bestimmungen erheben," verstanden werden wollten.

Wir sind uns durchaus bewusst, dass diese vier Abgaben (mit Einschluss des „Grundsatz"-Artikels) hinreichende Bestimmbarkeit vermissen lassen. Zurückgeführt auf den (jeweiligen) *Grundgedanken* zeigen diese Beispiele gleichwohl (ansatzweise) die Richtung auf, in der sich unser Abgabenrecht entwickeln kann. Das, sowie die Tatsache, dass wir zu diesen „Verursacherabgaben" aufschlussreiche Bemerkungen (unter abgaberechtlicher und spezifisch verfassungsrechlicher Sicht) von Prof. Dr. Thomas Fleiner [234] verdanken [235], rechtfertigt deren Darstellung im Einzelnen. Vorerst indes noch einige wenige Gedanken zum sogenannten „Verursacherprinzip", auf dem diese „Sonderabgaben" (vermeintlich) basieren.

Das *Verursacherprinzip* besagt allgemein, „dass der Verursacher für Kosten und Belastungen, die er hervorruft, finanziell einzustehen hat". [236] „Wer verschmutzt, zahlt" – lautet das Verursacherprinzip in seiner Originalfassung. [237]

231 A. a. O. (Anm. 230) S. 372.

232 Peter *Böckli*, Indirekte Steuern und Lenkungssteuern, S. 63, spricht in diesem Zusammenhang von „eine(r) eigentliche(n) Zumutung an ein demokratisches Parlament."

233 Titel des 4. Abschnittes des Vorentwurfes zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz (Anm. 229).

234 Im Rechtsgutachten, zit. Anm. 229, insb. S. 306 ff.

235 Überdies auch kritische Bemerkungen zum Gutachten Fleiner von *Höhn*, „Aspekte verfassungsmässiger Besteuerung", in: ASA 45/1976 S. 209 ff./219 ff.

236 *Oberhauser*, in: Das Verursacherprinzip und seine Instrumente, Beiträge zur Umweltgestaltung, Berlin 1974 S. 44 Rndnr. 56.

237 *Bullinger*, Umweltrechtliches Verursacherprinzip und Raumordnung, in: Festschrift Werner *Weber*, Berlin 1974 S. 663.

Es handelt sich mithin um ein besonderes *Kostenzurechnungsprinzip* [238], dessen gedankliche Basis gemeinhin in der „ökonomischen Theorie der externen Effekte, speziell der Theorie der sozialen Kosten" angesiedelt wird. [239] Diese Theorie ihrerseits fusst auf der wirtschaftwissenschaftlichen Erkenntnis der Disparität privater und gesellschaftlicher Kosten eines Wirtschaftsgutes. [240] Sind die gesellschaftlichen Kosten grösser als die privaten, entstehen sogenannte „negative externe Kosten". „Extern" deshalb, weil sie in der Kostenrechnung (und damit in der Preisgestaltung) der einzelnen Wirtschaftseinheiten nicht als Kostenfaktor in Erscheinung treten, sondern ausserhalb des Marktmechanismus von der Gesellschaft getragen werden. Nach dem „Verursacherprinzip" sollen nun diese externen Kosten „internalisiert" werden. „Dies geschieht" – so René L. Frey [241] – „im Idealfall dadurch, dass der Staat auf das betreffende Gut eine Abgabe erhebt derart, dass für die Wirtschaftssubjekte die beiden Kosten zusammenfallen". Dadurch werden Verzerrungen in der volkswirtschaftlichen Gesamtkostenrechnung vermieden.

Als *Instrument des Umweltschutzes* soll und muss das „Verursacherprinzip" noch mehr leisten. Durch die „Internalisierung" der Kosten für die Nutzung der natürlichen Umwelt, die damit wie die Nutzung anderer Güter zu einem Kostenfaktor jeder Wirtschaftseinheit wird, soll – rationales, kostenminderndes Verhalten unterstellt – eine exzessive Nutzung der Umweltmedien vermieden, das Verhalten mithin in umweltfreundlichere Bahnen gelenkt werden. [242] Solange die Umweltgüter „gratis" zur Verfügung stehen, fehlt dieser Anreiz. Der *Lenkungseffekt* ist indes nur gegeben, wenn die Nachfrage nach dem in Frage stehenden Wirtschaftsgut preiselastisch ist. [243] Bei völlig preisunelastischer Nachfrage verfehlt die Kosteninternalisierung durch Erhebung einer „Verursacherabgabe" das Ziel der Verhaltensbeeinflussung. [244] In diesen Fällen ist die Durchsetzung des Verursacherprinzips *kein* Mittel des Umweltschutzes. Die Umwelt wird durch die blosse Kostenanlastung nicht sauberer. Damit soll freilich keineswegs gesagt sein, in diesen Fällen dürften keine „Verursacherabgaben" erhoben werden. Denn es ist in der Tat nicht einzusehen, „warum Personengruppen, welche vernünftig leben, und Unternehmungen, welche umweltgerecht produzieren, über ihre sonstigen Steuern für die Kosten aufzukommen haben, welche die unvernünftig Konsumierenden und Produzierenden

238 So der Bericht über die Kommissionsarbeit und zum Vorentwurf zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (o. Datum) S. 35.

239 Hans Georg *Ruppe*, Raumordnung und Umweltschutz; Rechtsfragen der Umweltschutzfinanzierung, Verhandlungen des sechsten österreichischen Juristentages, Wien 1976, S. 1 f./21.

240 Vgl. dazu und zum folgenden René L. *Frey*, Lenkungs- und Kausalabgaben in der Finanzwissenschaft, in: ZBl. 78/1977 S. 49 ff./50 f.

241 A. a. O. (Anm. 240) S. 52; im Falle „positiver externer Effekte" ist die Übereinstimmung gesellschaftlicher und privater Kosten durch die Ausrichtung von Subventionen erzielbar.

242 *Bullinger*, a. a. O. (Anm. 237) S. 663.

243 René L. *Frey*, a. a. O. (Anm. 240) S. 53 f.

244 René L. *Frey*, a. a. O. (Anm. 240) S. 55.

verursachen". [245] Betont sei hier nur, dass bei solchen „Verursacherabgaben" eine Berufung auf den Kompetenzartikel der Bundesverfassung zum Umweltschutz nicht in Frage kommen kann. Ein Konnex zum Umweltschutz lässt sich (allenfalls) dann hinreichend begründen, wenn der *Lenkungseffekt* (gegenüber dem blossen Kostenanlastungseffekt) einzelner ins Auge gefasster „Verursacherabgaben" offensichtlich dominiert.

René L. *Frey* [246] hebt diese beiden Tatbestände auch begrifflich auseinander. Er bezeichnet Verursacherabgaben mit (bloss) Kostenanlastungseffekt mit „Kausalabgaben nach dem Verursacherprinzip", Verursacherabgaben mit (dominierendem) Lenkungseffekt mit „Lenkungsabgaben". Ob das Eine oder Andere anzunehmen sei, hänge „von den Angebots-Nachfrage-Verhältnissen (der Preiselastizität) und nicht vom beabsichtigten Zweck ab". [247]

Dieser kursorische Überblick will den Einstieg in die nun folgende Darstellung der vier im Gesetzesentwurf vorgeschlagenen „Verursacherabgaben" erleichtern.

1. Abgaben „beim Vorliegen von Ausweichmöglichkeiten" [248]

Nach Art. 42 Abs. 1 des Vorentwurfs zu einem Umweltschutzgesetz soll „einer Abgabe unterworfen werden der Gebrauch von Stoffen und die Anwendung von Verfahren, die durch gleichwertige, die weniger umweltbelastend sind, ersetzt werden können". Die Höhe der Abgabe ist nach Art. 42 Abs. 3 „entsprechend den Mehrkosten, die mit dem Ausweichen auf weniger umweltbelastende Stoffe und Verfahren verbunden sind, festzulegen". Bezweckt ist, einen Anreiz zu schaffen, „von billigen, aber umweltbelastenden Stoffen und Verfahren auf teurere, aber weniger umweltbelastende umzusteigen". [249] Durch diese, im Normtext klar zum Ausdruck kommende Zwecksetzung ist die Abgabe sowohl hinsichtlich der zu beachtenden Voraussetzungen (das Vorliegen von Ausweichmöglichkeiten) wie auch hinsichtlich der Abgabenhöhe (beschränkt auf die Mehrkosten) hinreichend determiniert. Eine andere Frage ist freilich, ob sich diese gedankliche Konzeption auch in die Praxis umsetzen lässt.

Diese Sonderabgabe hat *ausschliesslich Lenkungsfunktion*. Mit dem Verursacherprinzip, als deren Ausfluss sie nach dem Willen der Schöpfer des Vorentwurfes verstanden werden soll, hat die vorgeschlagene Abgabe allerdings nichts, oder bestenfalls nur marginal etwas zu tun. Die hier beabsichtigte Verhaltenslenkung durch

254 René L. *Frey*, a. a. O. (Anm. 240) S. 55.
246 A. a. O. (Anm. 240) S. 49.
247 René L. *Frey*, a. a. O. (Anm. 240) S. 53.
248 Sachüberschrift zu Art. 42 des Vorentwurfs zu einem Umweltschutzgesetz (s. Anm. 229); vgl. zu dieser Abgabe *Fleiner*, a. a. O. (Anm. 229) S. 314 f. Rndnr. 451–454 und Bericht, a. a. O. (Anm. 238) S. 35 f.
249 Bericht, a. a. O. (Anm. 238) S. 36.

finanziellen Zwang ist nicht die Folge einer „Internalisierung externer Kosten". Von einer Kostenanlastung kann überhaupt nicht die Rede sein. [250] Die Abgabe erscheint hier vielmehr als eine Art „Verhaltensnorm-Ersatz". Die Abgabe tritt an die Stelle (denkbarer) direkt wirkender Ver- oder Gebotsvorschriften. [251] Im „Bericht" wird denn auch darauf hingewiesen, dass das anvisierte Ziel auch „durch entsprechende Verbots- oder Gesetzesvorschriften erreicht werden (könnte)". [252] Man habe indes auf diese Alternative verzichtet, um die erwünschte Vielfalt von Stoffen und Verfahren aufrechterhalten zu können. [252] Das indirekt wirkende Mittel des finanziellen Zwangs ist in der Tat geschmeidiger. Irrtümlich wäre es indes, zu glauben, indirekte Steuerung sei „generell geringer belastend und daher rechtlich weniger gebunden. . . als Befehl und Zwang". [253]

Aus der „verhaltensnormersetzenden" Funktion dieser Sonderabgabe ergibt sich schliesslich, dass indirekte Steuerung nur dann überhaupt verfassungsrechtlich zulässig sein kann, wenn auch die Statuierung direkter Gebots- oder Verbotsnormen zulässig wäre. Oder, umgekehrt: „Dort. . ., wo der Bundesgesetzgeber keine Verbotsnorm aufstellen könnte, kann er seine Bundeskompetenz nicht etwa durch die Erhebung von Abgaben umgehen." [254] Eine Abgabe mit primärem Lenkungszweck muss in der Tat die verfassungsrechtlichen Schranken respektieren, die einer Lenkung durch direkte Gebote und Verbote gesetzt wären. [255] „Andernfalls eröffneten Abgabengesetze die Möglichkeit, rechtlichen Bindungen auszuweichen." [255]

Die hier vorgeschlagene Sonderabgabe weist unverkennbare Ähnlichkeit mit verschiedenen agrarrechtlichen Sonderabgaben auf, etwa den Preiszuschlägen auf Futtermitteln. [256] Freilich, das Wirkungsfeld ist hier ganz ein anderes als dort. Die Ähnlichkeit liegt denn auch keineswegs im Ordnungsauftrag, sondern vielmehr im Wirkungsmechanismus. Hier wie dort soll unerwünschtes Verhalten durch eine Abgabe künstlich verteuert werden, um dadurch dem Betroffenen das erwünschte Substitutionsverhalten „nahezulegen". Hier wie dort ist Preis- bzw. Kostenausgleich Richtschnur für die Bemessung der Abgabe; hier wie dort liesse sich das Ziel (potentiell) durch direkte Gebots- und Verbotsnormen erreichen.

250 Vgl. *Fleiner*, a. a. O. (Anm. 229) S. 314 f. Rndnr. 454.

251 In dieser normsetzenden Funktion sieht *Fleiner*, a. a. O. (Anm. 229) S. 35 Rndnr. 455, das schlagende Argument für die Annahme eines nichtsteuerlichen Charakters der Abgabe. Dazu eingehender im 4. Kapitel, S. 169 ff. — *Höhn*, Aspekte verfassungsmässiger Besteuerung, in: ASA 45/1976 S. 209 ff./220 bezeichnet diese Abgaben wohl deshalb als „Ersatzabgabe", im Text in Klammern gesetzt.

252 A. a. O. (Anm. 238) S. 36.

253 Darauf macht aufmerksam: *Bullinger*, in: Das Verursacherprinzip und seine Instrumente, zit. Anm. 237, S. 89 Rndnr. 41; vgl. ferner die Warnung bei *Probst*, a. a. O. (Anm. 7) S. 452: „Man sollte sich aber vor der Meinung hüten, eine indirekte Massnahme sei als solche milder als eine direkte."

254 *Fleiner*, a. a. O. (Anm. 229) S. 315 Rndnr. 456.

255 *Bullinger*, a. a. O. (Anm. 253) S. 89 Rndnr. 41.

256 S. vorn Ziff. 9 S. 106 ff.

2. Abgabe zur „Verminderung von Verpackungsabfällen" [257]

Art. 43 des Vorentwurfs zu einem Umweltschutzgesetz besagt:

„1. Zur Verminderung von Verpackungsabfällen können die Herstellung und der Vertrieb von Verpackungsmaterialien einer Abgabe unterworfen werden.
2. Die Abgaben sind so festzulegen, dass ein genügender Anreiz besteht, die Verpackung auf das für den Transport und die einwandfreie Lagerung des verpackten Gutes notwendige Mass zu beschränken."

Auch bei dieser Abgabe steht ganz offensichtlich der *Lenkungszweck* im Vordergrund, die Konzeption der beiden Abgaben nach Art. 42 und 43 ist im wesentlichen gleich. Zwei Unterschiede sind indes anzumerken: Zum Einen lässt sich diese Abgabe zumindest ansatzweise aus dem Verursacherprinzip erklären (auch wenn man sich über die Auswahl der hier „ins Recht gefassten" Verursacher streiten kann [258]). Allerdings werden auch hier nicht (nur) entstehende gesellschaftliche Folgekosten zu einem Kostenfaktor umgemünzt. Man begnügt sich mithin nicht einfach mit der Kosteninternalisierung im Vertrauen darauf, dass der erwünschte Lenkungseffekt – ökonomisch rationales Verhalten unterstellt – dann „von selbst" eintrete. Die Abgabe soll vielmehr dergestalt festgesetzt werden, dass „ein genügender Anreiz" besteht, dass die Verpackung auch wirklich auf das notwendige Mass beschränkt wird. Darin liegt der zweite Unterschied zur Abgabe nach Art. 42. Durch die hier vorgeschlagene Formel zur Abgabenhöhe lässt sich – jedenfalls ex ante – die „richtige" Abgabenhöhe schlechterdings nicht bestimmen. Wollte man die „Verpackungsabgabe" wirklich zur Anwendung bringen, müsste mehr oder weniger willkürlich ein Abgabesatz festgesetzt werden und dann dessen Wirkung abgewartet werden. Das Resultat erlaubte dann eine Korrektur der Abgabenhöhe nach oben oder unten. Ein doch recht sonderbares Prozedere! [259]

257 Sachüberschrift zu Art. 43 des Vorentwurfs zu einem Umweltschutzgesetz, zit. Anm. 229; vgl. zu dieser Abgabe *Fleiner*, a. a. O. (Anm. 229) S. 315 f. Rndnr. 457 und 458.

258 Das Ziel der „Verminderung von Verpackungsabfällen" nach dem Verursacherprinzip zu lösen, zeigt ein zentrales Problem auf: Wem sollen denn die sozialen Kosten etwa der Beseitigung von Verpackungsabfällen angelastet werden, da doch offensichtlich Verpackungsabfälle multikausalen Ursprungs sind; vgl. dazu *Richter*, Sonderabgaben S. 172 f.

259 Ich übersehe dabei keineswegs, dass auch bei einigen (vorgestellten) agrarrechtlichen Sonderabgaben der angestrebte Erfolg erst ex post beurteilt werden kann. Immerhin sind dort die Orientierungsdaten für eine Prognose ungleich zahlreicher, die Abgabehöhe dadurch ex ante wesentlich leichter bestimmbar. Das gilt erst recht, wenn sich eine abgaberechtliche Regelung schon „eingespielt" hat.

3. Abgabe zum „Ausgleich der Wettbewerbslage während der Anpassungsfristen" [260]

Nach Art. 44 Abs. 1 kann „der Betrieb gewerblicher und industrieller Anlagen und Einrichtungen. . . solange einer Abgabe unterworfen werden, als er den neuen Umweltschutzvorschriften nicht angepasst ist". Abgabepflichtig soll dabei nur sein, „wer einen wirtschaftlichen Nutzen aus den in Abs. 1 genannten Anlagen und Einrichtungen zieht (Art. 44 Abs. 2). Die Abgaben bemessen sich „im Verhältnis zu denjenigen Kosten . . ., die für die zu treffenden Anpassungsmassnahmen aufzubringen wären" (Art. 44 Abs. 3). Schliesslich sollen die Abgaben solange erhoben werden, „bis die Anlagen oder Einrichtungen den neuen Vorschriften entsprechen oder durch solche ersetzt worden sind" (Art. 44 Abs. 4).

Thomas *Fleiner* sieht auch in diesem dritten abgaberechtlichen Vorschlag des Vorentwurfs zu einem Umweltschutzgesetz „eine typische Lenkungsabgabe". [261] Der Beweggrund für die Statuierung dieser Sonderabgabe liegt indes meines Erachtens anderswo. Die Schöpfer des Vorentwurfs sind offenbar von der Überlegung ausgegangen, es sei unrealistisch weil unpraktikabel, die ins Auge gefassten Umweltschutzmassnahmen gegenüber allen Betrieben schlagartig in Kraft zu setzen. Der einzelne Unternehmer soll den ihm passenden Zeitpunkt für die Erfüllung der Umweltschutzvorschriften innerhalb einer Anpassungsfrist selber auswählen können. Diese „Regelung auf Zeit" hat zwangsläufig Wettbewerbsverzerrungen zur Folge. Der eine Unternehmer kommt den geforderten Massnahmen sofort nach deren Inkrafttreten nach (oder ist ihnen schon vorher nachgekommen), der andere wartet den letzten Moment der eingeräumten Anpassungsfrist ab. Die dem Letzteren aus diesem Verhalten gegenüber seiner Konkurrenz erwachsenden Sondervorteile („der wirtschaftliche Nutzen") soll nun durch die Abgabe abgeschöpft werden. Unter diesem Aspekt gesehen hat die Abgabe *wettbewerbsausgleichende Funktion*. Die mögliche (und sicher auch erwünschte) Lenkungswirkung erscheint nurmehr als willkommener Sekundäreffekt.

Diese Betrachtungsweise rückt die hier vorgeschlagene Sonderabgabe nahe zur „Mehrwertabschöpfung" [262], zur „Werbeabgabe" [263], zur „Sonderabgabe für Qualitätsabzüge" [264] wie auch zur „Ausgleichsabgabe" (von nicht organisierten selbstausmessenden Milchproduzenten). [265] Alle diese Sonderabgaben sind daraufhin angelegt, *Ungleichheiten durch Geld auszugleichen.* Der verfassungsrechtliche Bezugs-

260 Sachüberschrift zu Art. 44 des Vorentwurfs zu einem Umweltschutzgesetz, zit. Anm. 229. Vgl. zu dieser Abgabe *Fleiner*, a. a. O. (Anm. 229) S. 316 f. Rndnr. 459–460.

261 A. a. O. (Anm. 229) S. 316 Rndnr. 459.

262 S. vorn Ziff. III. 1. und 2. S. 121 ff.

263 S. vorn Ziff. I. 2. S. 98.

264 S. vorn Ziff. I. 3. S. 99.

265 S. vorn Ziff. I. 5. S. 100 f.

punkt liegt in Art. 4 BV. Insofern tanzt die Abgabe zum „Ausgleich der Wettbewerbslage während der Anpassungsfristen" ganz offensichtlich aus der Reihe der „Abgaben zur Durchsetzung des Verursacherprinzips".

4. Abgaben zur „wirtschaftliche(n) Sicherung späterer Wieder- und Weiterverwertung" [266]

Das letzte Beispiel der vier kühnen abgaberechtlichen Neuerungen des Vorentwurfs zu einem Umweltschutzgesetz ist „ganz eigener Natur". [267] Art. 45 sieht vor:

„1. Einer Abgabe können unterworfen werden der Gebrauch von Einrichtungen und Stoffen, deren spätere Wieder- und Weiterverwendung im Sinne von Artikel 71 möglich und erwünscht ist.
2. Abgabepflichtig kann erklärt werden, wer solche Einrichtungen, Stoffe oder Produkte einführt, herstellt, erwirbt oder verwendet.
3. Diese Abgaben sind für die Ausrichtung von Beiträgen an öffentlich-rechtliche oder private Organisationen zu verwenden, die Einrichtungen und Stoffe zum Zwecke der Wieder- und Weiterverwendung sammeln, transportieren und behandeln.
4. Die Abgaben sind so zu bemessen, dass damit die für die Beiträge nach Absatz 3 erforderlichen Mittel aufgebracht werden."

Mit dieser Sonderabgabe wird meines Erachtens nichts anderes als ein *neuartiges (und recht kühnes) Finanzierungsinstrument* vorgeschlagen. Es handelt sich dabei um eine Art *„antizipierte Teilgebühr"*. Das erklärt sich aus folgenden Gedanken, exemplifiziert an der Verwertung von Altautos in Shredder-Anlagen. [268] Die Eigentümer von Automobilen können erst dann normativ verpflichtet werden, ihre ausgedienten Vehikel einer Shredder-Anlage zuzuführen, wenn solche Anlagen in ausreichender Anzahl bestehen. Dazu aber bedarf es Geld. Niemand ist indes bereit, solche Investitionen zu finanzieren, weil die Altautoverwertung offensichtlich nicht (oder jedenfalls zuwenig) lukrativ ist. Wäre dem nicht so, brauchte sich der Staat um die Altautoverwertung nicht zu kümmern. Gebotsvorschriften wären nicht notwendig. In Art. 45 wird nun vorgeschlagen, das erforderliche Geld für die Investitionskosten von denjenigen zu holen, die die Ursache für die (aus Gründen des Umweltschutzes anscheinend(?) notwendige Wiederverwertung) setzen. Sind die Investitionskosten dergestalt sichergestellt, können Anlagen erstellt und die Verpflichtung zu deren Gebrauch rechtens erklärt werden. An die Verwertung jedes

266 Sachüberschrift zu Art. 45 des Vorentwurfs zu einem Umweltschutzgesetz, zit. Anm. 229. Vgl. zu dieser Abgabe *Fleiner*, a. a. O. (Anm. 229) S. 317 ff. Rndnr. 461–468.

267 *Fleiner*, a. a. O. (Anm. 229) S. 317 Rndnr. 461.

268 Dieses Beispiel wird im Bericht, a. a. O. (Anm. 238) S. 36 erwähnt (neben der Reraffination von Altöl).

einzelnen Autos liesse sich dann ohne weiteres eine *Gebühr* anknüpfen.[269] Nur dürfte dann diese Gebühr nurmehr die laufenden Betriebskosten decken und nicht – nach dem an sich zulässigen „Gesamtkostendeckungsprinzip" auch noch die Investitionskosten. Denn diese wären ja schon „vorausbezahlt". Deshalb die Charakterisierung der hier vorgeschlagenen Abgabe als „antizipierte Teilgebühr".
Der Grundgedanke dieser „Voraus-Finanzierung" ist an sich bestechend. Von allen vier Sonderabgaben des Vorentwurfs scheint mir diese letzte dem Verursacherprinzip noch am nächsten zu stehen. Die in Art. 45 vorgeschlagene Formulierung ist indes allzu unbestimmt. Sie lässt sich in dieser Form nicht in die Rechtswirklichkeit umsetzen.

5. Bemerkungen zur Verwendungszweckbindung der Abgaben nach den Art. 42–45 des Vorentwurfes zu einem Umweltschutzgesetz

Art. 47 Abs. 2 und 3 des Vorentwurfes zu einem Umweltschutzgesetz statuieren unter der Sachüberschrift „Erhebung und Verwendung der Abgaben" folgendes:

„2. Die Abgaben fallen nach Abzug der Erhebungskosten je zur Hälfte den Kantonen und dem Bund zu.
3. Der Ertrag aus den Abgaben darf nur für Zwecke des Umweltschutzes verwendet werden. Artikel 45 Abs. 3 bleibt vorbehalten."[270]

Die hier in Vorschlag gebrachte Aufgliederung der „Ertragshoheit" je zur Hälfte auf Bund und Kantone erscheint meines Erachtens durchaus vernünftig. Es geht ja in der Tat um nichts anderes, als um die *Neutralisierung* dieser Erträge. Einleuchtend ist auch die Verwendungszweckbindung. Damit wird deutlich gemacht, dass die Abgaben nicht zu allgemein fiskalischen Mitteln pervertieren.
Allerdings zeigt Art. 47 aber auch, dass die vorgesehenen Abgaben mit dem Verursacherprinzip – ausgenommen Art. 45 und hier richtigerweise vorbehalten – herzlich wenig zu tun haben. Handelte es sich wirklich um „Abgaben zur Durchsetzung des Verursacherprinzips", wäre doch die zwingende logische Folge die, die Erträge derjenigen staatlichen Ebene zuzuweisen, die für die Finanzierung der externen Kosten, welche durch die Abgabe internalisiert werden, aufkommt.

V. Ein (kantonalrechtlicher) Sonderfall: die Spikes-Abgabe

Um gleichwohl noch eine „echte" *Abgabe nach dem Verursacherprinzip* in den Überblick der Erscheinungsformen der Sonderabgaben aufzunehmen, sei hier ab-

269 Vgl. vorn S. 35 ff.
270 S. vorstehend Ziff. 4.

schliessend noch kurz auf ein (schon mehrfach erwähntes) Beispiel aus dem *Kanton Waadt* hingewiesen. [271]

Am 22. September 1972 ist im Kanton Waadt ein Gesetz in Kraft getreten, das bestimmt, dass jeden Winter eine „Taxe" von Fr. 100.– erhoben wird für die Benützung eines Motorfahrzeuges, das im Kanton immatrikuliert und mit Spikes-Reifen versehen ist. [272] Ganz offensichtlich ist diese Abgabe durch das *Verursacherprinzip* begründbar. Es sollen die dem Kanton wegen der Spikes-Benützung erwachsenden sozialen Zusatzkosten internalisiert werden. Darin liegt der einzige (hinreichende) *Zurechnungsgrund* für die Statuierung dieser Sonderabgabe. Folgerichtig müsste, was in casu nicht geschehen ist, der anfallende Ertrag normativ für die Wiederinstandstellung der Strassenbeläge (und nur dazu) reserviert werden. Eine solche Verwendungszweckbindung ist unverzichtbares, weil die Abgabepflicht überhaupt erst begründendes und rechtfertigendes Essentiale. Und nur dadurch kann die Abgabenhöhe an rationalen Massstäben überprüft werden.

271 Vgl. vorn S. 87; dieses Beispiel wird dann im 3. Kapitel, S. 163 ff./166 f. wieder aufzugreifen sein.

272 Hier zitiert nach dem in BGE 99 (1973) Ia 236 ff./237 f. = Pra. 62 (1973) Nr. 169 S. 506 ff./506 wiedergegebene Tatbestand.

§ 8 Versuch einer rechtssystematischen Gliederung der Sonderabgaben

Der Versuch, den bunten Strauss der Sonderabgaben auf die jeweils konstituierenden Strukturelemente hin zu untersuchen und darnach einzelne Abgabengruppen zu bilden und zu bezeichnen, ruft einer gegliederten Darstellung. Es ist naheliegend, diese Gliederung am *Resultat* der Bemühungen auszurichten, mithin eine Abgabengruppe nach der andern Abschnitt für Abschnitt darzustellen und das jeweils Besondere, gruppenintern Verbindende herauszustellen. Dieser Aufbau vom Ergebnis her (vor der Niederschrift freilich durchgedacht), verrät schon in der Überschrift zu den einzelnen Abschnitten, welchen Leitgedanken bei den jeweils in Frage stehenden Sonderabgaben gruppenkonstituierende Bedeutung zugemessen wird. Dabei liegt es auf der Hand, als Abschnittsüberschrift gleich den Taufnamen zu wählen, mit dem in dieser Arbeit die herausgearbeiteten Gruppen von Sonderabgaben vorgestellt werden. Denn diese Bezeichnung muss ja, will sie sinnvoll sein, auf das Wesentliche, den Leitgedanken, hinweisen.

In der Wahl dieser Taufnamen liegt indes eine besondere Schwierigkeit, die zu dieser einleitenden Bemerkung Anlass gibt. Es ist ja kaum sinnvoll, neuartige Abgabengruppen im Bemühen um Originalität mit Namen zu taufen, die im Schrifttum nicht erscheinen. Sinnvoller scheint es vielmehr, an schon vorgeschlagene Bezeichnungen anzuknüpfen. Vorausgesetzt ist dabei freilich, dass diese schon vorgeschlagenen Taufakte auch wirklich das Wesentliche erfassen. Zur Prüfung dieser Voraussetzung werden deshalb vorweg die im schweizerischen Schrifttum erscheinenden Taufakte kurz vorgestellt, diskutiert, gegebenenfalls übernommen oder – wenn begründet – verworfen. Unser Interesse gilt dabei hauptsächlich dem (missverständlichen und auch missverstandenen) Wort: „Ausgleichsabgabe".

René *Rhinow*, Zweitbearbeiter des Schweizer Standardwerkes von Max Imboden zum Verwaltungsrecht,[1] stellt *neben* die bislang übliche Zweiteilung der öffentlichen Abgaben in „Steuern" und „Kausalabgaben"[2] noch eine dritte Abgabenkategorie: „wirtschaftsrechtliche Lenkungs- und *Ausgleichsabgaben*".[3] Diese „Ausgleichsabgaben" (von Rhinow gegenüber den „Lenkungsabgaben" drucktechnisch hervorgehoben) stehen nach René *Rhinow* „im Dienste der Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslenkung und werden in der Regel von begünstigten Wirtschaftssubjekten erhoben, um benachteiligte oder förderungswürdige Wirtschaftssubjekte zu unter-

1 *Imboden/Rhinow*, Schweizerische Verwaltungsrechtssprechung 5. Auflage, Basel und Stuttgart 1976.

2 S. vorn S. 28 ff.

3 A. a. O. (Anm. 1) Band II Nr. 108 S. 755 unter Ic.

stützen".[4] Diese Umschreibung zeigt deutlich, dass sich René *Rhinow* bei der Wortwahl „Ausgleichsabgabe" vom bundesdeutschen abgaberechtlichen Institut gleichen Namens hat inspirieren lassen. In unserem nördlichen Nachbarland hat indes der *Begriff „Ausgleichsabgabe"*, wie er vorab in der grundlegenden Arbeit von Volkmar *Götz*[5] aufbereitet worden ist, ganz enge, scharf formulierte Konturen.[6] Nach *Götz* sind wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben „ein Instrument staatlicher Wirtschaftslenkung, dazu bestimmt, Ungleichheiten in der Marktsituation zu Lasten einer jeweils marktbegünstigten und zugunsten einer jeweils marktbenachteiligten Unternehmensgruppe auszugleichen".[7] Insoweit deckt sich diese Umschreibung mit derjenigen von *Rhinow*. Bei *Götz* sind nun aber die „Ausgleichsabgaben" (immer) „Bestandteil eines zweiteiligen interventionistischen Gesamtvorganges, der auf der einen Seite nehmende (Abgabe) und auf der andern Seite gewährende (Zuschuss, Erstattung) Funktion hat".[8] In dieser „charakteristischen Verknüpfung der Abgabe mit einem Zuschusssystem" sieht *Götz* das „entscheidende Merkmal". „Das Wesensmerkmal" – so fährt *Götz* fort – „der wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Ausgleichsabgabe ist die Verwirklichung des Ausgleichsprinzips innerhalb eines einheitlichen öffentlichrechtlichen Rechtsverhältnisses, das auf den Ausgleich zwischen bestimmten Unternehmensgruppen gerichtet ist, deren Ungleichheit – die günstigere Lage des einen mit der ungünstigeren Lage der anderen – in unmittelbarem wirtschaftlichen Zusammenhang steht".[9] *Götz* fordert aus dieser „untrennbaren Wechselbeziehung zwischen Auferlegung von Belastungen und der Gewährung von Begünstigungen"[10], dass die „aufkommenden Mittel zur Speisung eines Zuschusssystems zu Gunsten des in Frage stehenden Wirtschaftszweiges verwandt werden (müssen)"[11], und dass ferner die Ausgleichsabgaben „nur in dem Umfang erhoben werden, der zur Speisung des Zuschusssystems unbedingt geboten ist".[12]

4 A. a. O. (Anm. 1) Band II Nr. 108 S. 755 unter Ic.

5 Im grundlegenden Aufsatz: Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben, in: AöR 85/1960 S. 200 ff.

6 Die Vielfalt der Erscheinungsformen besonderer öffentlichrechtlicher Geldleistungspflichten in der Bundesrepublik zwingt indes heute und jetzt schon dazu, von „Ausgleichsabgaben im engeren Sinn" *(Friauf,* Die Finanzverfassung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, S. 310) zu sprechen. Peter *Selmer* unterscheidet gar drei verschiedene Formen öffentlicher Abgaben, die alle von Rechtsprechung und (oder) Schrifttum den Ausgleichsabgaben zugeordnet worden seien, teilweise allerdings „schon tatbeständlich verfehlt" (Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, S. 200 ff./204).

7 A. a. O. (Anm. 5) S. 203.

8 A. a. O. (Anm. 5) S. 203.

9 *Götz*, a. a. O. (Anm. 5) S. 215.

10 Zitat aus einem Entscheid des deutschen Bundesverwaltungsgerichts zum „Ausgleichsprinzip", E 6, 288, hier zitiert nach *Ipsen*, Bundes-Ausgleichsabgaben zur Wirtschaftslenkung, in: DVBl. 91/1976 S. 653 ff./655.

11 A. a. O. (Anm. 5) S. 215/16.

12 A. a. O. (Anm. 5) S. 216.

Diese Ausgleichsmassnahmen bedürften keiner Steuergelder. Sie seien daher „in ihrem wirtschaftlichen Resultat. . . Selbsthilfemassnahmen der Wirtschaft zu Gunsten der Wirtschaft".[13]

Diese (bundesdeutsche) Begriffsumschreibung lässt sich nicht tale quale auf Erscheinungsformen von Sonderabgaben im schweizerischen Recht übertragen. Aller Regel nach fehlt es bei unseren abgaberechtlichen Instituten vergleichbarer Art an der untrennbaren Verknüpfung der Pflicht zur Abgabenentrichtung und dem Anspruch auf Empfang von Ausgleichsvergütungen, wie es bei den bundesdeutschen „Ausgleichsabgaben" gefordert ist. Nur zwei Sonderabgaben des schweizerischen Rechts erfüllen (mehr oder weniger) die begrifflichen Voraussetzungen, um als Ausgleichsabgaben im Sinne bundesdeutscher Terminologie verstanden werden zu können: Die Abgabe zur Finanzierung der Preisausgleichskasse für Eier und Eiprodukte[14] und die Abgabe zum teilweisen Mahllohnausgleich.[14a] Nur bei diesen beiden Sonderabgaben ist das „Ausgleichssystem" dergestalt verwirklicht, dass dem „Nehmen" auf der einen Seite ein Anspruch auf Verbilligung (oder Zuschuss zum Ertragsausgleich) gegenübersteht. Und nur hier ist diese Wechselwirkung untrennbar in dem Sinne, als der Umfang des Nehmens dem Bedarf des Gebens entspricht und entsprechen muss. Gleichwohl scheint mir die Bezeichnung „Ausgleichsabgabe" unglücklich. Denn der „Ausgleich", der mit diesen Abgaben erreicht wird, ist nur Mittel zu einem (je)andern ordnungspolitischen Ziel. Hier zur Erleichterung der Übernahmepflicht für Inlandeier, dort zur Erhaltung kleinerer Weichweizenmühlen. Final gewollt ist hier die Lösung eines bestimmten Absatzproblemes, dort die Erreichung einer bestimmten Marktstruktur. Ich wähle deshalb für diese beiden und andere ähnliche Sonderabgaben die (offenere) Bezeichnung *„Marktordnungsabgaben"*.

Der Hauptgrund für diesen neuen Taufakt liegt im folgenden. Treffend erscheint mir nämlich die Bezeichnung *„Ausgleichsabgabe"* für eine ganz andere Abgabengruppe. Für jene Abgaben nämlich, die *nichts mehr und nichts anderes bezwecken, als einen Ausgleich herbeizuführen.*

Karl *Weber*[15] versteht unter „Ausgleichsabgaben" nochmals etwas ganz anderes, nämlich Geldleistungspflichten, die „generell anstelle von einschneidenderen wirtschaftspolitischen Massnahmen, die jederzeit in Kraft gesetzt werden könnten, erhoben (werden)". Den „Ausgleichsabgaben" komme demnach eine „Ersatzfunktion"[16] zu[17]. Der „Ausgleichsanspruch" des Staates bestehe „aufgrund des Ver-

13 A. a. O. (Anm. 5) S. 217. Vgl. auch BverfGE 18 315 (328): „. . .gewissermassen. . . eine erzwungene Selbsthilfe der Wirtschaft".

14 S. vorn S. 113 f. Ziff. 13.

14a S. vorn S. 114 Ziff. 14.

15 In: Die schweizerische Aussenhandelsgesetzgebung, Zürich 1975, S. 268.

16 *Weber*, a. a. O. (Anm. 15) S. 268.

17 Ähnlich offenbar *Höhn*, der im Aufsatz: Aspekte verfassungsmässiger Besteuerung, ASA 45/1976 S. 209 ff./220, der Bezeichnung „Ausgleichsabgaben" das in Klammer gesetzte Wort „Ersatzabgaben" folgen lässt.

zichts auf die Einführung der einschneidenderen Massnahme (etwa der Einfuhrkontingentierung), der einen Ausgleich (bedinge), um eine bestimmte notwendige Vermarktungsordnung durchzuführen".[18/19] Als Beispiele nennt *Weber* die Preiszuschläge auf Futtermittel[20] und die Abgaben in die Preisausgleichskasse für Eier;[21/22] beides im hier verstandenen Sinn Marktordnungsabgaben.

Diese von *Weber* vorgetragenen Gedanken klingen auch in einem *Gutachten der Eidg. Justizabteilung*[23] an, allerdings in einem andern Funktionszusammenhang. Die Justizabteilung geht in ihrem Gutachten von der „herrschenden Ansicht in Lehre und Praxis" aus, wonach die öffentlichen Abgaben in zwei Gruppen zerfallen: „sie sind entweder Steuern oder dann aber sogenannte Äquivalents- oder Kausalabgaben."[24] Die Justizabteilung rechnet nun die (hier interessierenden) „modernen, wirtschaftspolitisch motivierten und damit unmittelbar interventionistischen, d. h. zur Lenkung der Wirtschaft eingesetzten öffentlichen Abgaben" zu den „Kausal- und Äquivalentsabgaben".[25] Zur *Begründung dieser Zuordnung* führt die Justizabteilung aus: „(In) allen (scil. im einzelnen aufgezählten[26]) Fällen kompensiert die Abgabe im Rahmen bestehender protektionistischer Importregelungen gewährte Vorteile oder Freiheiten im Sinne einer Milderung oder gar Verhinderung andernfalls unvermeidlicher mengenmässiger Einfuhrbeschränkungen. Die Abgabe erscheint hier als alleiniges oder doch mitbeteiligtes Äquivalent für die erlaubte, mengenmässig mehr oder minder unbeschränkte, der Vermarktung des geschützten inländischen Erzeugnisses jedoch schädlichen Importtätigkeit."[27/28] Aus dieser, die Abgabepflicht rechtfertigenden Sicht liesse sich in der Tat von „Ausgleichsabgaben"

18 *Weber*, a. a. O. (Anm. 15) S. 268.

19 *Weber* weist in einer Fussnote auf den bundesdeutschen Begriff der „Ausgleichsabgabe" hin (Volkmar Götz und Hans I. Wolff) und betont, dass seine Ausführungen „nicht auf diesen für deutsche Verhältnisse geltenden Begriffsbestimmungen" basierten; a. a. O. (Anm. 15) S. 268 Fn. 6.

20 S. vorn S. 106 ff. Ziff. 9.

21 S. vorn S. 114 Ziff. 14.

22 *Weber*, a. a. O. (Anm. 15) S. 269.

23 Gutachten vom 25. August 1967 zur Frage: „Öffentliche Abgaben. Art. 31 bis Abs. 3 BV als Rechtsgrundlage für die Erhebung von Abgaben?", veröffentlicht in: VPB 33 (1966–1967) Nr. 95 S. 149 ff.

24 A. a. O. (Anm. 23) S. 149 Ziff. 1.

25 A. a. O. (Anm. 23) S. 150 Ziff. 4.

26 Nämlich: Preiszuschläge auf Futtermitteln (s. vorn S. 106 ff. Ziff. 9), Preiszuschläge auf Milchprodukten (s. vorn S. 101 ff. Ziff. 6), Zollzuschläge (s. vorn S. 110 Ziff. 10) und „Importabgabe auf Schaleneiern und Eipulver" (entsprechend vorn S. 114 f. Ziff. 13).

27 A. a. O. (Anm. 23) S. 150 Ziff. 4.

28 René *Rhinow* zitiert genau diese Begründung der Justizabteilung unmittelbar im Anschluss an seine Umschreibung der „Ausgleichsabgaben" (a. a. O., Anm. 1, S. 755 lc). Obwohl diese bei Rhinow wörtlich wiedergegebene Passage aus dem Gutachten der Justizabteilung offensichtlich dahin angelegt ist, die Zuordnung der „wirtschaftlichen Abgaben" zu den Kausalabgaben zu begründen, erscheinen die „Ausgleichsabgaben" bei Rhinow gleichwohl als eine dritte Kategorie öffentlicher Abgaben neben den Steuern und (herkömmlichen) Kausalabgaben.

im Sinne von Karl *Weber* sprechen; „Ausgleich" mithin für (vermeintlich) belastendere, direkt wirkende Gebots- oder Verbotsnormen. Allein *dieser* Ausgleich ist nicht bezweckt. Er ist auch keineswegs Bemessungskriterium für die einzelnen hier in Frage stehenden Sonderabgaben. Konstituierend ist vielmehr der jeweils spezifische Ordnungs- oder Lenkungszweck. Zur Erreichung dieser Zwecke tritt neben oder anstelle anderer denkbarer Massnahmen eine besondere, wirkungszweckgebundene Abgabe, mithin eine *„Marktordnungsabgabe"*. Mit *„Ausgleichsabgaben"* wird demgegenüber im Rahmen dieser Arbeit *eine ganz andere Abgabengruppe* bezeichnet. Das lässt sich meiner Meinung nach verantworten, weil sich diese Bezeichnung – jedenfalls soweit sie im schweizerischen Schrifttum Verwendung findet – nicht zu einem feststehenden Begriff entwickelt hat. [29] Wenn mithin im folgenden von „Ausgleichsabgaben" die Rede sein wird, so *nicht* im Sinne des bundesdeutschen Begriffsverständnisses. Damit sollen von vornherein falsche Assoziationen zum Abgabetypus gleichen Namens jenseits der Grenze vermieden werden; Zweck dieser einleitenden Bemerkung. Solche Missverständnisse können bei den andern beiden Hauptgruppen von Sonderabgaben, die in dieser Arbeit auseinandergehalten werden, nicht auftauchen. Damit ist der Weg frei, diese drei Hauptgruppen in einer kurzen Übersicht (I.) und dann anschliessend im einzelnen (II.–IV.) darzustellen.

I. Drei Hauptgruppen: Ausgleichsabgaben, Marktordnungsabgaben und besondere Finanzierungsabgaben

In dieser Arbeit wird vorgeschlagen, die Sonderabgaben in drei Hauptgruppen aufzuteilen, welche den herkömmlichen, vermeintlich geschlossenen Kreis öffentlicher Abgaben *von je drei verschiedenen Seiten her aufbrechen.*

1. *Ausgleichsabgaben stehen weder in einem fiskalrechtlichen noch in einem wirtschaftsrechtlichen Bezugsrahmen.* Ihre Funktion erschöpft sich in der Wiederherstellung der Rechtsgleichheit. Verfassungsrechtliche sedes materiae ist *Art. 4 BV*. Insofern steht diese Abgabengruppe *ausserhalb* jeder kompetenzrechtlichen Fragestellung, ganz im Unterschied zu den Marktordnungsabgaben. Von den besonderen Finanzierungsabgaben und den herkömmlichen finanzrechtlichen Abgaben heben sich die Ausgleichsabgaben durch den völlig fehlenden Fiskalzweck ab. Alle Ausgleichsabgaben führen indes zu Erträgen. Das Ziel ist hingegen durch die (blosse)

29 Die Bezeichnung „Ausgleichsabgaben" verwenden schliesslich noch Hans *Marti* (Die Wirtschaftsfreiheit der schweizerischen Bundesverfassung, Basel u. Stuttgart 1976, S. 174) und Thomas *Fleiner* (Gutachten zum Vorentwurf eines Umweltschutzgesetzes, in: WuR 27/1975 S. 312 Rndnr. 443), letzterer unter ausdrücklichem Hinweis auf Hans J. *Wolff* (wobei allerdings das von *Fleiner* erwähnte Beispiel, die Abgabe auf Konsummilch und Konsumrahm, gerade kein typisches Beispiel für eine „Ausgleichsabgabe" im Sinne bundesdeutscher Terminologie ist).

Belastung der Abgabepflichtigen bereits erreicht, diese aber immer auch erforderlich. Die Erträge sind nurmehr zu neutralisieren. Eine Verwendungszweckbindung ist nicht unabdingbares Erfordernis, kann allerdings in einzelnen Fällen naheliegend oder – bei besonderen Fallkonstellationen – geboten sein.

2. *Marktordnungsabgaben* stehen demgegenüber immer in einem wirtschaftsrechtlichen Bezugsrahmen. Sie sind Teil eines Massnahmebündels zur Erfüllung von der Verfassung vorgegebener Gestaltungsaufträge und damit *immer wirkungszweckgebunden*. Durch diesen Wirkungszweck wird die Abgabepflicht determiniert. Fiskalische Erwägungen sind dabei immer und in jedem Fall ausgeschlossen. Anfallende Erträge können – wo sinnvoll oder durch das übergeordnete Ordnungsziel geboten –, müssen aber nicht notwendigerweise verwendungszweckgebunden werden. Jedenfalls kommt einer allfälligen Verwendungszweckbindung für die Begründung und Rechtfertigung der Abgabepflicht regelmässig keine Bedeutung zu. Hierzu bedarf es anderer Gründe. Im Unterschied zu den Ausgleichsabgaben fallen indes nicht immer und notwendigerweise Erträge an. Ein „Ausweichen" der Belastung ist hier aller Regel nach erwünscht.

3. *Besondere Finanzierungsabgaben* stehen demgegenüber ausschliesslich in einem finanzrechtlichen Bezugsrahmen. Sie wollen bestimmte Aufgaben finanzieren helfen. Sie unterscheiden sich indes von den herkömmlichen (finanzrechtlichen) öffentlichen Abgaben durch den jeweils besonderen, neuartigen *Zurechnungsgrund*. Es sind immer und in jedem Fall (verwendungs-)zweckgebundene Abgaben.

II. Ausgleichsabgaben

Die Setzung neuen Rechts füllt kaum je einen bislang rechtsleeren Raum auf. Neues Recht baut auf, ändert Gewachsenes nach neuen, besseren Einsichten. Aus der Sicht einzelner Betroffener führen solche Wechsel mitunter zu Friktionen, die nach Möglichkeit zu verhindern, immer aber zu mildern dem Recht grundsätzlich zur Aufgabe gestellt ist. In vielen Fällen kann indes ein neues Ordnungsziel nur erreicht werden, wenn solche Friktionen in Kauf genommen werden. Die Aufgabe zu deren Vermeidung oder wenigstens Milderung bleibt gleichwohl zu erfüllen. Liegen die Friktionen in durch das neue Recht geschaffenen Ungleichheiten einzelner Betroffener untereinander, bietet sich geldwerter Ausgleich als Mittel zur Korrektur an, sei es durch Geben, sei es durch Nehmen. Das Ordnungsziel ist damit erreicht und die Gleichheit der Bürger unter sich, im Verhältnis zum alten Rechtszustand betrachtet, wieder hergestellt.

Das sei am Beispiel der Raumplanung illustriert. Der Verfassungsauftrag zur Schaffung einer „zweckmässigen Nutzung des Bodens und. . . (einer) geordneten Besiedelung des Landes" (Art. 22^{quater} Abs. 1 BV) ist offensichtlich der Diagnose entsprungen, dass die bisherige Nutzung des Bodens unzweckmässig und die Besiede-

lung des Landes ungeordnet erfolgte. Eine „Raumordnung" bestand indes immer schon. Nur eben: keine zweckmässige, „geordnete". Die Verwirklichung dieses Verfassungsauftrages führt nun aber zwangsläufig zu Friktionen. Bisheriges Bauland wird Freihaltezone, Landwirtschaftszone zu Bauzone. Diese Folgen sind unvermeidbar, aus der Sicht der Betroffenen (in einem weitern Sinn verstanden) ungerecht. Im einen Fall wird des Nachbarn Schadenfreude geweckt, im andern des Nachbarn Neid. Beides sicher ungewollte Nebenwirkungen, die *beide* gebieterisch einer korrigierenden „Gegenmassnahme" rufen. Die Verfassung stellt mit der „Eigentumsgarantie" (Art. 22ter BV) ein Mittel zur Verfügung, um überbordender Schadenfreude Einhalt zu gebieten. Es muss, wenn die planerische Neuordnung einer „materiellen Enteignung" gleichkommt, volle Entschädigung geleistet werden (Art. 22ter Abs. 3 BV). Kein Grund ist ersichtlich, weshalb neiderweckende Sondervorteile nicht auch entsprechend korrigiert werden sollten. Der Verwirklichung dieser Korrektur bietet sich Art. 4 BV als Anknüpfungspunkt an. Die *friedensstiftende Funktion* des Gebotes rechtsgleicher Behandlung verlangt doch sicher nicht nur einen Ausgleich ungewollter „zufälliger" Nachteile einzelner besonders Betroffener[30], sondern wohl auch einen Ausgleich ungewollter „zufälliger" Sondervorteile einzelner grundlos Begünstigter. Denn auch (begründeter) Neid kann Unfrieden säen.

Auf der Grundlage dieser unmittelbar gerechtigkeitsorientierten Erwägungen hat sich ein besonderer Abgabetypus entwickelt, der in dieser Arbeit mit „Ausgleichsabgabe" bezeichnet wird. *Der Zweck aller dieser Ausgleichsabgaben* erschöpft sich in der Wiederherstellung der Gleichheit der Staatsbürger im Sinne einer nachträglichen Korrektur von Ungleichheiten, die im Interesse des jeweils primären Sachordnungsziels wohl unerwünscht, aber (aus verschiedenen Gründen) unvermeidbar in Kauf genommen werden müssen. Ausgleichsabgaben sind mithin immer *Folgeerscheinungen* einer nicht allen Anforderungen des Gleichheitssatzes genügenden *rechtlichen* Regelung.[31] Insofern stehen die Ausgleichsabgaben immer in einer Art „Kausalitätsverhältnis" zu einer (je ganz verschiedenen) konkreten rechtlichen Sachregelung. Für die Auferlegung einer Ausgleichsabgabe ist es indes völlig irrelevant, was für eine Sachordnungsaufgabe in Frage steht und in wessen „Verantwortungsbereich"[32] (Bund oder Kanton) diese Ordnungsaufgabe fällt.[33]) Vorauszusetzen ist einzig, dass die sachgerechte Verwirklichung der in Frage stehenden recht-

30 Karl Heinrich *Friauf* betont zu Recht, die Enteignungsentschädigung sei „der Sache nach nichts anderes als der verfassungsrechtlich gebotene Modus zur Wiederherstellung staatsbürgerlicher Gleichheit" (in: Öffentliche Sonderlasten und Gleichheit der Steuerbürger, S. 57).

31 Es geht hier nicht um die Korrektur tatsächlicher Ungleichheiten.

32 Im Verfassungsentwurf der „Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung" wird die Kompetenzausscheidung Bund-Kanton nach sog. „Verantwortungsbereichen" vorgenommen.

33 Es scheint mir deshalb völlig verfehlt, in der „Mehrwertabschöpfung" (s. vorn S. 121 ff. Ziff. 1, insb. S. 124) ein (spezifisches) Mittel zur zweckmässigen Raumordnung sehen zu wollen.

lichen Regelungsaufgabe ungewollte Ungleichheiten zur Folge hat, die einer Korrektur bedürfen und durch die Auferlegung einer Geldleistungspflicht auch korrigiert werden können. Das ist hinreichend für die Auferlegung einer Ausgleichsabgabe. Die *kompetenzrechtliche* Frage (die Frage nach dem „ob") ist für alle Träger staatlicher Rechtssetzungsbefugnisse durch Art. 4 BV gleich beantwortet. Die Frage nach der *Zuständigkeit* (nach dem „wer") wird durch die Zuständigkeit in der Sachmaterie beantwortet.

Ausgleichsabgaben sind – wie dargelegt – Mittel zur Korrektur an sich gleichheitssatzwidriger Vorkehren des Gesetzgebers. Die *Gründe*, die den Gesetzgeber veranlassen oder mitunter gar „nötigen", bei einer rechtlichen Sachregelung gleichheitswidrige Nebenfolgen in Kauf zu nehmen, können verschiedener Art sein. Diese verschiedenen Gründe geben den einzelnen Ausgleichsabgaben ihr je eigenes Gepräge. Gleich ist nur das gruppenkonstituierende Merkmal, die eigentliche „raison d'être" jeder Ausgleichsabgabe, nämlich die damit angestrebte Wiederherstellung der Gleichheit der Staatsbürger.

Im einzelnen sind nach dieser Sicht als Ausgleichsabgaben zu qualifizieren:

a) „Mehrwertabschöpfung" [34] *und „Mehrwertabgabe"* [35]

Hier sind Ungleichheiten als Folge planerischer Neukonzeptionen schlechterdings unvermeidbar, wenn am Plankonzept zur Vermeidung solcher Nebenwirkungen keine Abstriche geduldet werden. Die Ausgleichsabgabe ist hier – sofern nicht laufend Planänderungen vorgenommen werden – nur eine *Übergangserscheinung*, gekennzeichnet durch Einmaligkeit. Sie will die (wertmässige) Eigentümerposition, die durch den Wechsel der Raumordnung zu einer (aus der Sicht des Einzelnen willkürlichen) Verschiebung geführt hat, dem alten Stand anpassen.

b) Abgabe „zum Ausgleich der Wettbewerbslage während der Anpassungsfristen" [36] (Umweltschutzrecht)

Auch diese Ausgleichsabgabe ist (geradezu typische) Folgeerscheinung einer neuen Sachordnungsaufgabe (Umweltschutz), zu deren sachgerechten normativen Bewältigung Ungleichheiten in der Rechtsstellung einzelner Bürger kaum vermieden werden können. Es wäre freilich denkbar, die vorgesehenen Vorschriften zum Umweltschutz erst 10 Jahre nach deren Inkrafttreten wirksam werden zu lassen, damit auch dem Hintersten und Letzten die geforderte Anpassung an das neue Recht zumutbar ist. Durch eine solche, kaum sachgerechte Ordnung würden indes all jene Unter-

34 S. vorn S. 121 ff. Ziff. 1.
35 S. vorn S. 125 f. Ziff. 2.
36 S. vorn S. 132 f. Ziff. 3.

nehmer in ihrer (berechtigten) Erwartung getäuscht, die schon heute und jetzt auf freiwilliger Basis ihren Beitrag zum Umweltschutz geleistet haben und entsprechende Wettbewerbsnachteile dadurch in Kauf genommen haben. Andererseits ist es völlig unrealistisch, die geforderten Umweltschutzvorschriften von heute auf morgen verbindlich zu erklären. Als sachgerechte Lösung drängt sich der von den Schöpfern des Vorentwurfs zu einem Umweltschutzgesetz vorgeschlagene Mittelweg auf, nach dem die vorgesehenen Vorschriften zwar grundsätzlich Geltung beanspruchen, aber nach dem Ermessen der Betroffenen erst zu einem beliebigen Zeitpunkt innerhalb einer Anpassungsfrist befolgt werden müssen. Dieser Lösungsvorschlag führt zwangsläufig zu Wettbewerbsverzerrungen. Die Ausgleichsabgabe korrigiert diese Verzerrungen.

c) „Werbeabgabe"[37], „Sonderabgabe für Qualitätsabzüge"[38] und „Ausgleichsabgabe"[39] von nicht organisierten selbstausmessenden Milchproduzenten

Auch diese drei im wesentlichen gleich strukturierten Beispiele von Ausgleichsabgaben sind unmittelbar gerechtigkeitsorientierte Folgeerscheinungen einer für schweizerische agrar- und vorab milchwirtschaftliche Verhältnisse geradezu typischen Rechtslage. Der Staat belässt nämlich den Milchproduzenten die Freiheit, sich mit den Mitteln des Privatrechts selbst verbandsrechtlich zu organisieren. Er verzichtet, alle Milchproduzenten zu einer Zwangsgemeinschaft zusammenzuschliessen.[40] Diese freiheitliche Ordnung bedarf indes dort eines Korrektivs, wo sie sich zugunsten einzelner „Aussenseiter" auswirkt. Weil den privatrechtlichen Organisationen die Gewalt fehlt, von Massnahmen der Organisation profitierende Aussenseiter zur Mitgliedschaft (und damit zu Verbandsbeiträgen) zu zwingen, leiht der Staat seine Zwangsgewalt. Er beschränkt sich darauf, den gebotenen Ausgleich mit einer Geldleistungspflicht herbeizuführen. Es geht dabei um nichts anderes als um die Wahrung (oder Wiederherstellung) von Gerechtigkeit. Es ist nicht bezweckt, durch die Ausgleichsabgabe einen mittelbaren Zwang zur Mitgliedschaft auszuüben.

37 S. vorn S. 98 Ziff. 2.
38 S. vorn S. 99 Ziff. 3.
39 S. vorn S. 100 f. Ziff. 5.
40 Das ist einer der Gründe, weshalb im schweizerischen Recht der in der Bundesrepublik anerkannte besondere Abgabetypus: „korporativer Zwangsbeitrag" (Verbandslast) (vgl. etwa Selmer, Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, S. 185, mit zahlreichen Hinweisen auf die Literatur) nur eine geringfügige Rolle spielt.

d) „Bedingte Abgabe"[41] zur Sicherstellung des Verlustanteils der Milchproduzenten am Verwertungsaufwand und „Abgabe auf Konsummilch und Konsumrahm"[42]

Diese beiden besonderen Erscheinungsformen öffentlich-rechtlicher Geldleistungspflichten sind nicht ausschliesslich dem gruppenkonstituierenden Grundgedanken der Ausgleichsabgaben verpflichtet, weisen aber immerhin (neben Marktordnungsfunktionen) einen typischen Zug der Ausgleichsabgaben auf. Insofern sind beide Abgaben vergleichbar.
Der Bundesrat setzt den (garantierten) Milchgrundpreis einheitlich fest. Er berücksichtigt mithin weder wesentlich unterschiedliche Produktionsbedingungen (Berg-Talbetriebe) noch wesentlich unterschiedliche Verbrauchs- und Verarbeitungsmöglichkeiten (Konsum-Werkmilch). Bliebe dieser Einheitspreis ohne Korrektiv, wären ungerechtfertigte Gewinne kostengünstig produzierender Talbetriebe und ungerechtfertigte Preis- und Margenvorteile beim Konsummilchverkauf zwangsläufige Folge. Diese Folgen werden (zum Teil) durch abgaberechtliche Regelungen zu vermeiden versucht; durch die „bedingte Abgabe" im einen Fall, durch die „Abgabe auf Konsummilch und Konsumrahm" im andern. Beide Abgaben korrigieren die an sich gleichheitswidrige Festsetzung eines einheitlichen Milchgrundpreises. Dadurch werden freilich nicht etwa tatsächliche Ungleichheiten, sondern vom Recht in einem ersten Schritt aus praktischen Gründen geschaffene Ungleichheiten in einem Folgeschritt (teilweise) ausgeglichen. Bei der „bedingten Abgabe" wird dieser gebotene Ausgleich durch die Freistellung der Bergbauern (bei Milcheinlieferungen unter 20 000 kg/Jahr) von der grundsätzlich bestehenden Abgabepflicht erreicht, bei der Abgabe auf Konsumrahm liegt das Korrektiv im Ertrags- und Margenausgleich.

e) „Bewegliche Teilbeträge"[43] auf der Einfuhr landwirtschaftlicher Verarbeitungserzeugnisse

Ziel aller agrarprotektionistischen Massnahmen ist es, den Verfassungsauftrag „zur Erhaltung eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen Landwirtschaft . . ." (Art. 31^{bis} Abs. 3 Bst. b BV) zu erfüllen. Die getroffene Ordnung wirkt sich indes nicht nur zugunsten des Bauernstandes aus. Sie zeitigt auch unbeabsichtigte Auswirkungen auf die schweizerische Nahrungsmittelindustrie, deren Marktstellung wegen der agrarprotektionistischen Massnahmen geschwächt wird. Der Korrektur dieser durch nichts zu rechtfertigenden Folgeerscheinung dient das Bundesgesetz über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten. Mit dem hier vorgesehenen Preisausgleichssystem sollen die Wettbewerbsnachteile

41 S. vorn S. 93 ff. Ziff. 1
42 S. vorn S. 99 f. Ziff. 4.
43 S. vorn S. 115 ff. Ziff. 1.

auf dem Inland- und auf dem Weltmarkt ausgeglichen werden. Darin erschöpft sich die Zielsetzung dieses Gesetzes.
Den „beweglichen Teilbeträgen" auf der *Einfuhr* landwirtschaftlicher Verarbeitungserzeugnisse kommt dabei die Aufgabe zu, die Wettbewerbsnachteile auf dem *Inlandmarkt* auszugleichen. Es handelt sich mithin um eine *Ausgleichsabgabe* im hier verstandenen Sinn: Wiederherstellung des status quo ante.

f) „Ersatzabgaben"[44]

Schliesslich ist auch jene Abgabenkategorie, welche (wenigstens im schweizerischen Schrifttum) unter der Bezeichnung „Ersatzabgaben" erfasst wird, den *Ausgleichsabgaben* zuzuordnen.
Wir haben im Überblick über die allgemeinen Grundlagen des Abgabenrechts darauf hingewiesen, dass die Wortwahl *„Ersatz"*-abgabe nur auf die formale Anknüpfung hinweist, Sinn und Zweck dieser Abgabengruppe indes nicht hinreichend erfasst.[45] Ganz offensichtlich steht bei allen „Ersatzabgaben" die (kostenunabhängige) *Ausgleichsfunktion* im Vordergrund. Verfassungsrechtlicher Angelpunkt ist denn auch hier der Grundsatz der Lastengleichheit als Ausfluss von Art. 4 BV.

III. Marktordnungsabgaben

In einzelnen Wirtschaftszweigen bringt unbeeinflusste privatautonome Gestaltung der Wirtschaftsbeziehungen nicht das im übergeordneten Gesamtinteresse wünschbare Resultat. Die Bundesverfassung ermächtigt deshalb den Gesetzgeber, in einzelne Wirtschaftsbereiche durch sogenanntes „Massnahmenrecht" fördernd, korrigierend oder lenkend einzugreifen. Die einschlägigen Kompetenznormen der Bundesverfassung umschreiben dabei aller Regel nach nur das im Gesamtinteresse zu erreichende Ziel, ohne die Mittel zur Zielverwirklichung (die „Massnahmen") im einzelnen normativ festzulegen.[46] Die Auswahl möglicher Mittel steht demnach dem Gesetzgeber zu, freilich unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit.[47] Grundsätzlich ist mithin jedes Mittel verfassungskonform, wenn und soweit es erforderlich und geeignet ist, den in Frage stehenden Verfassungsauftrag zu erfüllen. Da zumeist mehrere denkbare Massnahmen diese Voraussetzung erfüllen, sind bei der Auswahl neben Wirkungsgrad und Eingriffsintenistät auch noch andere Gesichtspunkte mitentscheidend, insbesondere die Praktikabilität der Durchführung.

44 S. vorn S. 51 ff. Ziff. 4.
45 S. vorn S. 53.
46 Vgl. insb. Art. 31 bis BV.
47 Vgl. insb. Art. 31 bis Abs. 3 Ingress („. . .nötigenfalls").

Auf das Ganze gesehen zeigen die wirtschaftsrechtlichen Massnahmen in den verschiedenen Ordnungsbereichen ein äusserst buntes Bild. Wohl das reichhaltigste „Anschauungsmaterial" bietet das Agrarrecht. In diesem „umfassend gelenkten Bereich" (Rudolf *Probst*[48]) hat sich eine *besondere wirtschaftsrechtliche Massnahme* entwickelt: Die einem (jeweils bestimmten) Ordnungsziel verpflichtete Auferlegung einer Geldleistungspflicht. Wir bezeichnen diese öffentlichrechtlichen Geldleistungspflichten mit *„Marktordnungsabgaben".*

Das wichtigste gemeinsame Strukturelement aller Marktordnungsabgaben ist ihr *instrumentaler Charakter*. Sie sind massnahmenrechtliche Instrumente zur Verwirklichung eines je besonderen Sachzieles. Auf diese Zielsetzung hin sind die einzelnen abgaberechtlichen Tatbestandselemente (Subjekt, Objekt, Abgabenhöhe) ausgerichtet. Marktordnungsabgaben sind immer *wirkungszweckgebunden.* Der (mögliche aber nicht immer gegebene) Ertragseffekt ist von untergeordneter Bedeutung. Entscheidend ist vielmehr die durch den (tatsächlichen oder auch nur drohenden) *Geldentzug* bewirkte *Steuerung des Wirtschaftsablaufs* in die gewünschte Bahn. Dabei steht bei *subjektbezogenen Marktordnungsabgaben Verhaltenslenkung* im Vordergrund, bei *objektbezogenen* eine Verschiebung des Schnittpunktes der Angebots- und Nachfragekurve des belasteten Produktes, mithin eine *Beeinflussung* des Marktmechanismus.

Immer und in jedem Fall könnte das angestrebte Sachziel anstelle der Erhebung von Marktordnungsabgaben auch mit andern Mitteln erreicht werden, sei es mit direkt wirkenden Verhaltensvorschriften, sei es mit andern indirekt wirkenden Massnahmen. In ihrer *Funktion* sind sämtliche Marktordnungsabgaben andern nicht abgaberechtlichen Massnahmen vergleichbar: Erdrosselnde Abgaben einem direkten Verbot, „Preiszuschläge" einer Angebotsbeeinflussung über mengenmässige Beschränkung (Kontingentierung).[49] Der gesetzgeberische Entschluss zur Erhebung von Marktordnungsabgaben ist immer *Resultat einer Auswahl verschiedener funktional gleichgelagerter möglicher Massnahmen zur jeweiligen Sachzielverwirklichung.*[50] *In diesem Umstand liegt die wesentlichste Voraussetzung für die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit der Erhebung von Marktordnungsabgaben*, zumal kein Grund ersichtlich ist, weshalb der Gesetzgeber bei der Auswahl möglicher Mittel zur Erfüllung eines verfassungsrechtlich gebotenen Gestaltungsauftrages von vornherein auf das abgaberechtliche Instrument verzichten müsste. Die unabdingbar zu fordernde

48 Rudolf *Probst*; vgl. vorn S. 93.

49 Darin liegt der Grund, weshalb „wirtschaftsrechtliche Abgaben" in der Bundesrepublik – nach Meinung von Peter *Selmer* allerdings „allzu voreilig und global" – aus dem „Finanzrecht" herausgenommen werden. Vgl. *Selmer*, Steuerinterventionismus S. 183.

50 Vgl. Thomas *Fleiner*, Rechtsgutachten zum Vorentwurf eines Umweltschutzgesetzes, WuR 27/1975 S. 201 ff., der bei der Beurteilung der Verfassungsmässigkeit der „Abgaben zur Durchsetzung des Verursacherprinzips" an verschiedenen Stellen auf die „verhaltensnorm-ersetzende" Funktion dieser Abgaben hinweist; etwa S. 314 Ziff. 452 und S. 316 Ziff. 458. Fleiner fordert darüberhinaus, dass diese Abgaben „das kantonale Steuersubstrat nicht vermindern" dürfen (S. 353 Ziff. 446). Zu diesem quantitativen Kriterium näheres im 4. Kapitel. S. 169 ff.

Distanz zur Steuer kommt hinreichend zum Ausdruck, wenn sämtliche abgabenrechtliche Elemente, insbesondere die Abgabenhöhe, normativ durch das Sachziel determiniert sind. Diesfalls ist der Gesetzgeber des Verdachtes enthoben, über die „offene Flanke' der allgemeinen Kompetenzordnung die Wurzel zu einer zweiten apokryphen Steuerverfassung gelegt" zu haben.[51 / 52]

Die Erhebung von Marktordnungsabgaben ist ferner an die (selbstverständliche) Voraussetzung geknüpft, dass dieses Instrument gegenüber anderen denkbaren (und grundsätzlich immer auch zulässigen) Alternativen für die jeweils in Frage stehende Zielverwirklichung *geeigneter* erscheint. Beurteilungskriterien sind dabei der Grundsatz der Verhältnismässigkeit und hier im besonderen Masse auch die Praktikabilität der Durchführung. Der Entscheid fällt zugunsten der abgaberechtlichen Massnahme, wenn die Erhebung einer Marktordnungsabgabe der andern Möglichkeit gegenübergestellt als milderes Mittel erscheint, oder wenn andere potentiell mögliche Massnahmen nicht oder nur mit unverhältnismässigem administrativem Aufwand realisierbar wären. Dieser letztere Gesichtspunkt schlägt zugunsten der Erhebung einer Marktordnungsabgabe etwa dann durch, wenn gewisse Verhaltensweisen weder gänzlich verboten noch ungeordnet erlaubt sein sollen oder wenn der Import ausländischer Güter zur Absatzsicherung inländischer Konkurrenzprodukte weder generell untersagt noch unbeschränkt toleriert werden kann. Auf diese Zwischenbereiche erstreckt sich das eigentliche Wirkungsfeld der meisten Marktordnungsabgaben; dank deren Geschmeidigkeit, aber auf Kosten der (relativen) Unschärfe des Eingriffes.

Bei einigen Marktordnungsabgaben ist die zulässige Abgabenhöhe vom Gesetz dahin umschrieben, mit der Abgabenbelastung dürfe höchstens Preis- oder Ertragsausgleich erreicht werden.[53] Bei den Marktordnungsabgaben ist indes dieser „Ausgleich" nur mittelbares Ziel, nie Selbstzweck. Er ist Mittel zur Verwirklichung eines übergeordneten Sachzieles, im Unterschied zu den Ausgleichsabgaben, wo nichts anderes und nichts mehr als nur der Ausgleich letztlich bezweckt ist. Deshalb ist dort die Bezeichnung „Ausgleichsabgaben" sinnvoll und hier die auf das entscheidende Ziel der Marktordnung hindeutende.

Von den im Überblick über die „Erscheinungsformen von Sonderabgaben" (§ 7) aufgezählten Abgaben sind die folgenden den *Marktordnungsabgaben* zuzuordnen. Dabei werden hier und dort die bereits aufgezeigten, diese Abgabengruppe konstituierenden Gedanken noch verdeutlicht:

51 *Selmer*, Steuerinterventionismus, S. 183.

52 Eingehender zur kompetenzrechtlichen Problematik im 4. Kapitel. S. 169 ff.

53 Vgl. die „Preiszuschläge" auf eingeführter Trocken- und Kondensmilch, auf eingeführten Speiseolen und Speisefetten, auf eingeführtem Rahm, Rahmpulver, Speiseeis und Zubereitungen, vorn S. 101 Ziff. 6; „Preiszuschläge auf eingeführtem Käse", vorn S. 105 Ziff. 8; „Abgabe" zum (teilweisen) Mahllohnausgleich, vorn S. 114 Ziff. 14.

a) „Bedingte Abgabe"[54] zur Sicherstellung des Verlustanteils der Milchproduzenten am Verwertungsaufwand

Wir haben diese Abgabe auch in die Aufzählung der Ausgleichsabgaben aufgenommen[55], weil sie – hält man den Kontext der umfassenden Regelung des Abgaberechtsverhältnisses im Auge – (auch) typische Züge dieser Abgabengruppe aufweist. Wir haben indes dort schon darauf aufmerksam gemacht, dass die „bedingte Abgabe" vor allem auch Marktordnungsfunktionen erfüllt. Nämlich die folgenden: Indirekt wirkende Milchmengenbeschränkung durch „Signalwirkung" einerseits und direkt wirkende Begrenzung des Einsatzes von Bundesgeldern für die Verlustbeteiligung bei der Verwertung „überlieferter" (nicht mehr preisgarantierter) Milch anderseits.[56] Die einzelnen Tatbestandsmerkmale der „bedingten Abgabe" sind durch diese gesetzlich formulierten spezifischen Sachordnungsaufgaben hinreichend bestimmt. Insbesondere die Abgabenhöhe ist durch den Sachzweck vorgegeben und damit die Distanz zur Steuer gewahrt.

Am Beispiel der „bedingten Abgabe" lässt sich ein typisches Element aller Marktordnungsabgaben ganz besonders deutlich aufzeigen: Die *Unschärfe* des Eingriffes. In der Tat trifft die Abgabepflicht – abgesehen von der „Freimengen"-regelung – undifferenziert jeden Milchproduzenten gleich, ungeachtet der Frage, ob der einzelne Produzent die Masshalteappelle berücksichtigt (das „Signal" mithin befolgt) oder in den Wind geschlagen hat. Die „bedingte Abgabe" wird deshalb mitunter despektierlich als „Kollektivstrafe" empfunden.[57] Allein dieser Nachteil der Unschärfe ist die zwangsläufige und unvermeidbare Folge des gewählten einfachen Systems der Milchmarktbeherrschung durch eine „Globalkontingentierung" (preisgarantierte Basismenge). Wer die „bedingte Abgabe" wegen ihrer Unschärfe rügt, muss der potentiell möglichen (nicht abgabeberechtlichen) Alternative einer einzelbetrieblichen Milchkontingentierung das Wort reden. Dieses administrativ ungeheuer aufwendige System der Milchmarktbeherrschung macht die „bedingte Abgabe" entbehrlich, weil das Milchmengenproblem durch eine Kontingentszuteilung für jeden einzelnen Produzenten als gelöst erscheint. Beim System der „Globalkontingentierung" ist dieses Problem ungelöst. Der Gesetzgeber löst es mit der unvermeidbar auch „global" wirkenden abgaberechtlichen Ordnung, deren Unschärfe Preis für die administrative Einfachheit dieses Systems ist. Dank der „bedingten Abgabe" kann eine einzelbetriebliche Kontingentierung vermieden werden.

54 Vorn S. 93 Ziff. 1.
55 Vorn S. 145 Bst. d.
56 Vgl. zu diesen Funktionen ausführlicher vorn S. 96 f.
57 Vgl. *Böckli*, Indirekte Steuern und Lenkungssteuern, S. 76: „steuerliche Kollektivstrafe".

b) „Preiszuschläge" [58]

Losgelöst von den produktbezogenen Besonderheiten in der Ausgestaltung der einzelnen „Preiszuschläge" betrachtet, bilden diese Abgaben eine im wesentlichen [59] gleiche Gruppe von Marktordnungsabgaben. Gleich ist der Wirkungsmechanismus, gleich die potentiell mögliche (nicht abgaberechtliche) Alternative zur Sachzielverwirklichung, gleich der typische Wirkungsbereich und schliesslich gleich die grundsätzliche politische Problematik.

Sämtliche „Preiszuschläge" verteuern die jeweils einzeln bezeichneten Importgüter und bewirken dadurch eine Begünstigung des Absatzes gleicher oder gleichartiger inländischer Erzeugnisse zu kostendeckenden Preisen. Aller Regel nach wird die maximale Abgabenhöhe durch die gesetzliche Anordnung markiert, es dürfe mit der Abgabe höchstens ein Preisausgleich zwischen Importgut und entsprechendem inländischen Erzeugnis erreicht werden. Dadurch werden die ausländischen Anbieter gegenüber den inländischen Konkurrenten wenigstens in Bezug auf den gewichtigen Preisfaktor auf die gleiche Startlinie zurückversetzt. Dieser ordnungspolitischen Zielsetzung sind alle „Preiszuschläge" verpflichtet, die einzelnen Tatbestandselemente des Abgabenrechtsverhältnisses dadurch determiniert.

Anstelle einer Absatzsteuerung über den Preis wäre als potentiell mögliche Alternative mit gleichem Wirkungsziel auch eine Absatzsteuerung über die angebotene Menge denkbar, mithin ein System der Kontingentierung. Gleichbleibende Nachfragestruktur angenommen würde auch eine mengenmässige Beschränkung der Einfuhr zu einem Preisschutz für das gleiche oder gleichartige inländische Produkt führen. Aus der Sicht des Konsumenten würde sich nichts ändern. Anstatt der Bundeskasse profitierten die Importeure. Überdies stellte die Durchführung einer Kontingentszuteilung nur schwer lösbare Probleme. Gleichwohl ist das Wissen um diese Alternative von Bedeutung. Denn fraglos wäre ein Kontingentierungssystem verfassungsrechtlich unbedenklich. Es ist nicht einzusehen, weshalb dem funktionsgleichen Instrument der „Preiszuschläge" nicht genauso ein Attest verfassungsrechtlicher Unbedenklichkeit ausgestellt werden kann, obwohl es sich nach der Diktion überkommener Terminologie um eine „voraussetzungslose" Zwangszahlung handelt. Allen „Preiszuschlägen" ist ferner typisch, dass sich ihr Wirkungsfeld auf einen Zwischenbereich erstreckt: Der Import soll weder gänzlich untersagt noch unbeeinflusst erlaubt sein. Zur Erfassung des „tolerierbaren" Masses eignet sich das geschmeidige, veränderten Verhältnissen leicht anpassbare abgaberechtliche Instrument in ganz besonderem Masse.

58 S. „Preiszuschläge" auf eingeführter Trocken- und Kondensmilch, auf eingeführten Speiseölen und Speisefetten, auf eingeführtem Rahm, Rahmpulver, Speiseeis und Zubereitungen, vorn S. 101 Ziff. 6; „Preiszuschläge auf eingeführtem Käse", vorn S. 105 Ziff. 8; „Preiszuschläge" auf der Einfuhr von Futtermitteln, Stroh und Streue, vorn S. 106 Ziff. 9.

59 Vgl. allerdings die Besonderheiten bei den „Preiszuschlägen" auf der Einfuhr von Futtermitteln, Stroh und Streue, S. 106 ff. Ziff. 9.

Schliesslich bleibt an dieser Stelle noch die alle „Preiszuschläge" begleitende grundsätzliche Problematik nachzutragen. Durch das Instrument der „Preiszuschläge" und der dadurch bewirkten Verteuerung vorab der Grundnahrungsmittel wird der verfassungsrechtliche Auftrag letztlich zu einem beachtlichen Teil „auf dem Buckel der Konsumenten" erfüllt. Das aber belastet die ärmeren Bevölkerungsschichten ungleich stärker als die reicheren. Deshalb ist der Ruf verständlich, Agrarschutz durch Preiszuschläge in engen Grenzen zu halten und vermehrt aus sozial gerechteren Steuern finanzierte Verbilligungszuschüsse einzusetzen. Wie in dieser Kontroverse die Gewichte zu verteilen sind, ist meiner Meinung nach eine Frage des politischen Masses. An der rechtlichen Beurteilung der „Preiszuschläge" als *nicht-steuerliche* Marktordnungsabgaben ändert sich dadurch nichts.

c) „Abgabe auf eingeführter Butter" [60]

Der Wirkungsmechanismus der Importabgabe auf Butter deckt sich – von den vorn S. 104 dargestellten Besonderheiten abgesehen – im wesentlichen mit dem der „Preiszuschläge". Die Importabgabe erfüllt das marktordnungspolitische Ziel, die Nutzung komparativer Kostenvorteile (Priorität der Käseproduktion, Deckung des Butterbedarfs durch billige Importe) optimal. Das ist nur möglich, weil die Butterein fuhr monopolisiert worden ist. Das Monopol der BUTYRA ist mithin nichts anderes als die administrativ erforderliche Folge zur Verwirklichung der an einem besonderen Marktordnungsziel orientierten abgabepolitischen Idee. Aus diesem Grund ist die Kennzeichnung „Monopolabgabe" für diese Geldleistungspflicht nurmehr formal, nichtssagend. Es ist eine Marktordnungsabgabe.

d) „Zollzuschläge" auf Übermengen [61]

Auch diese Marktordnungsabgabe basiert auf der Idee, die den „Preiszuschlägen" zugrunde liegt. Besonders ist hier lediglich die Koppelung mit einer Kontingentierung. Steuerung des Absatzes mithin sowohl über die Menge als auch über den Preis.

e) „Abgabe" zum (teilweisen) Mahllohnausgleich [62]

Diese Marktordnungsabgabe bezweckt die Erhaltung einer dezentralisierten Mühlenstruktur. Die Frage liegt nahe, was es denn eigentlich rechtfertige, diese ordnungspolitische Aufgabe gleichsam „selbsttragend" durch ein System des „Ertragsaus-

60 S. vorn S. 103 Ziff. 7.
61 S. vorn S. 110 Ziff. 10
62 S. vorn S. 114 Ziff. 14.

gleichs" zwischen „grossen" und „kleinen" Mühlen zu „finanzieren". Wird die Abgabe zum (teilweisen) Mahllohnausgleich nicht einfach deshalb auferlegt, um die nötigen Mittel für die im Gesamtinteresse des Landes erforderliche Unterstützung der „schwachen" Konkurrenz zu gewinnen?
Wäre diese Sicht zutreffend, handelte es sich bei dieser Sonderabgabe in der Tat um ein verfassungsrechtlich bedenkliches „Instrument einer sozialen Umverteilung".[63] Allein diese Folgerung ist allzu kurz-sichtig.
Dem Bund stehen im Rahmen der verfassungsrechtlichen Ziele zur Ordnung der Brotgetreideversorgung verschiedene Mittel und Wege offen. So wäre beispielsweise denkbar, den über das ganze Land verstreuten Mühlen feste Kontingente zuzuweisen oder feste, nach Lage der Mühlen abgestufte Preise zu diktieren. Das wären freilich durchwegs tief einschneidende, aber grundsätzlich verfassungskonforme Massnahmen. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebietet indessen, die einzelnen Mühlen in ihrer betrieblichen Entfaltung nur soweit zu beschränken, als es das übergeordnete Sachziel erfordert. Unter diesem Aspekt betrachtet erscheint das praktizierte „Ausgleichssystem" geradezu optimal. Denn durch dieses korrelierende Nehmen und Geben ist gewährleistet, dass die „grossen" Mühlen nur soweit zurückgedrängt werden, als es zur Erhaltung der „kleinen" Mühlen notwendig ist. Dieses Ziel wird (bereits) durch einen (teilweisen) Mahllohnausgleich erreicht. Dieser Ausgleich ist offensichtlich nicht Selbstzweck. Er bestimmt auf der einen Seite das Mass des Erforderlichen, auf der andern Seite aber zugleich auch das Mass des Zulässigen. Die Abgabe ist dadurch in Ausgestaltung und vor allem Höhe hinreichend determiniert und ausschliesslich einem spezifischen Sachordnungsziel verpflichtet. Es handelt sich mithin um eine Marktordnungsabgabe.

63 So Peter *Selmer* gegenüber ähnlich strukturierten bundesdeutschen „Ausgleichsabgaben", welche er als zweckgebundene Steuerleistungen qualifiziert, da der Staat mit ihrer Erhebung entgeltlose Einkünfte zur Erfüllung öffentlicher / (Ordnungs-)Aufgaben erziele (Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, S. 201/2).

f) Die Sonderfälle: „Einzahlungen in einen Rückstellungsfonds" (Schlachtviehverordnung) [64] *und „Abgabe" zur Finanzierung der Preisausgleichskasse für Eier und Eiprodukte* [65]

Diese beiden Sonderabgaben bilden insofern Sonderfälle, als bei ihnen neben der Marktordnungsfunktion auch ein *beitragsähnliches Element* [66] die Qualifizierung dieser Abgaben als nicht-steuerliche zusätzlich absichern hilft. Freilich handelt es sich nicht um Vorzugslasten im herkömmlichen Begriffsverständnis. [67] Es fehlt der geforderte individuell messbare und damit jedem einzelnen Abgabepflichtigen gesondert zurechenbare wirtschaftliche Sondervorteil. Unübersehbar ist aber, dass die Abgabepflichtigen *als Gruppe* dem mit der Abgabe verfolgten Zweck näher stehen als die Allgemeinheit der Steuerzahler. Das lässt beide Abgaben (zumindest teilweise) als „gruppennützig" [68] erscheinen. In der Tat ist die „erzwungene Selbsthilfe" bei den Einzahlungen in den Rückstellungsfonds (Schlachtviehverordnung) insofern nutzbringend, als andernfalls jeder einzelne Importeur selbst vorsorgliche Massnahmen zur Überbrückung eines allfälligen Markteinbruches treffen müsste. Ähnliches gilt – wenn auch weniger ausgeprägt – bei der Importabgabe auf Eiern und Eiprodukten.

Wenn beide Abgaben gleichwohl den „Marktordnungsabgaben" zugeordnet werden, so vorab aus folgendem Grund:

Auf die Erhebung dieser Abgaben könnte verzichtet werden, wenn die marktordnungspolitische Aufgabe des Absatzes der entsprechenden einheimischen Produkte zu kostendeckenden Preisen und die dazu erforderliche Marktstabilität durch andere Massnahmen hinreichend sichergestellt werden könnte. Das wäre durchaus denkbar, bedingte indessen wesentlich einschneidendere Massnahmen, insbesondere zusätzliche Importrestriktionen. Dank den Instrumenten des Rückstellungsfonds einerseits, der Preisausgleichskasse anderseits, kann den Importeuren demgegenüber ein grösserer Freiheitsraum belassen werden, ohne dass die erstrebte Marktordnung darunter leidet. Insofern erfüllen beide Sonderabgaben durchaus (auch) marktordnungspolitische Funktionen. Im übrigen ist in beiden Fällen die Abgabenhöhe nach normativen Kriterien messbar.

64 Vorn S. 112 Ziff. 12.

65 Vorn S. 113 f. Ziff. 13.

66 Im bundesdeutschen Schrifttum hat vor allem Peter *Selmer* darauf hingewiesen, dass eine Einbeziehung einer mehr beitragsrechtlichen Sicht schon in einigen Fällen (von „Ausgleichsabgaben" oder „parafiskalischen" Abgaben) bei der Beantwortung von Qualifizierungsfragen hätte hilfreich sein können (in: Die parafiskalischen Abgaben im Spannungsfeld von nationalem Recht und europäischem Gemeinschaftsrecht, Deutsche Steuer-Zeitung Ausgabe A 1975 S. 396 ff./397). – Vgl. ferner auch Karl Heinrich *Friauf,* Die Finanzverfassung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Bd. II 1976 S. 300 ff./309 „beitragsähnliche Gesichtspunkte".

67 S. dazu vorn S. 41 ff.

68 Ausdruck von Reinhard *Mussgnug* (Die zweckgebundene öffentliche Abgabe, in: Festschrift für Forsthoff, 1972 S. 259 ff./298), übernommen von Karl Heinrich *Friauf* (Öffentliche Sonderlasten und Gleichheit der Steuerbürger, in: Festschrift Jahrreiss 1974 S. 45 ff./53).

g) Umweltschutzabgaben: Abgabe „beim Vorliegen von Ausweichmöglichkeiten"[69] und Abgabe zur „Verminderung von Verpackungsabfällen"[70]

Von den vier im Vorentwurf zu einem Umweltschutzgesetz[71] zur Diskussion gestellten Sonderabgaben können die erwähnten zwei den Marktordnungsabgaben zugeordnet werden.
Für diese Zuordnung spricht zum einen ihr offenkundig instrumentaler Charakter zur spezifischen Sachzielverwirklichung fern jeder fiskalischen Erwägung, zum andern – und hier besonders deutlich – die verfassungsrechtlich mögliche alternative Massnahme des Erlasses direkt wirkender Gebots- oder Verbotsvorschriften. Allerdings haben die Schöpfer des Gesetzesentwurfes die an sich offenstehende Alternative aus andern Gründen verworfen als der Gesetzgeber bei der Einführung von Marktordnungsabgaben im Agrarrecht (etwa der Preiszuschläge). Hier gründet der Vorschlag einer abgaberechtlichen Zielverwirklichung offenbar in der praktischen Unmöglichkeit, das gesetzte Ziel durch Verhaltensvorschriften so zu lösen, dass die Betroffenen in ihren Verhaltensweisen nicht unnötig (und unerwünscht) zu gleichförmigen Verhaltensmustern gezwungen werden. Die Vielfalt möglicher umweltfreundlicher Verhaltensweisen soll gerade erhalten bleiben; deshalb mittelbarer Zwang, der diese Vielfalt gewährleistet. Dieser unbestreibare Vorteil kann – praktische Realisierbarkeit angenommen – freilich auch bei beiden Marktordnungsabgaben nur durch eine erhebliche Unschärfe des Eingriffes erreicht werden.

IV. Besondere Finanzierungsabgaben

Unter der Sammelbezeichnung „besondere Finanzierungsabgaben" werden diejenigen Sonderabgaben zusammengefasst, die wie die „klassischen" öffentlichen Abgaben Steuer, Gebühr und Vorzugslast sehr wohl zur Hauptsache die Finanzierung bestimmter Staatsaufgaben bezwecken (darin liegt der Unterschied zu den Ausgleichs- und Marktordnungsabgaben), aber gleichwohl keiner dieser drei herkömmlichen Abgabengruppen, verstanden im Sinne der herrschenden Lehre, zugeordnet werden können. Von der Zweiteilung[72] aller öffentlichen Abgaben in „Steuern" einerseits, „Kausalabgaben" anderseits aus betrachtet, erweitern die besonderen Finanzierungsabgaben die Gruppe der *„Kausalabgaben"* (verstanden im Sinne Otto Mayers[73]). Was die vorab an Fiskalzwecken orientierten Kausalabgaben[74] zusammenhält und gegenüber den Steuern unterscheidet, ist der (jeweils besondere)

69 Vorn S. 129 f. Ziff. 1.
70 Vorn S. 131 Ziff. 2.
71 Vgl. vorn S. 126 ff.
72 Vgl. zu dieser Zweiteilung vorn S. 28 ff.
73 Vgl. vorn S. 34.
74 Es gibt daneben auch noch andere „Kausalabgaben"!

Zurechnungsgrund der Abgabepflicht *im Hinblick auf eine (je) besondere* mit dem Abgabenertrag zu finanzierende *Staatsaufgabe*. Diese Interdependenz zwischen Abgabenzurechnungsgrund und Abgabenertragsverwendung spielt freilich nur dort eine materiellrechtlich relevante Rolle, wo eine bestimmte Staatsaufgabe von einem aus der Allgemeinheit der Steuerzahler ausgegrenzten Kreis besonders Auserwählter finanziert werden soll. Denn nur in diesen Fällen drängt die Frage, welcher Grund es rechtfertige, einige Staatsbürger mit Abgabepflichten zu belasten, die andere nicht zu tragen haben. Dieser Grund kann die Abgabepflicht immer nur im Hinblick auf eine bestimmte Staatsaufgabe rechtfertigen. Das trifft im Unterschied zu den (eigentlichen) Zwecksteuern[75] bei allen diesen Kausalabgaben zu und ist der entscheidende, die Abgabengruppe konstituierende Gesichtspunkt. Deshalb ist denn auch bei allen auf Fiskalzwecke ausgerichteten Kausalabgaben und anders als bei den Zwecksteuern eine gesetzliche Verwendungszweckbindung der Abgabenerträge unverzichtbar, weil andernfalls die Wechselwirkung von Abgabenzurechnungsgrund und Abgabenverwendungszweck nicht spielte und damit der Anhaltspunkt fehlte für die Überprüfung der hier immer geforderten sachgerechten Verknüpfung von Abgabenerhebung und -verwendung. Denn nur wenn klargestellt ist, zu welchem besondern Zweck eine Abgabepflicht dient, lässt sich überprüfen, ob die ins Recht gefasste Gruppe Abgabepflichtiger nach sachgerechten Kriterien bestimmt worden ist, ob der Zurechnungsgrund „trägt" und ob mithin die in Frage stehende Kausalabgabe gegen kritische Einwände aus dem Grundsatz der Lastengleichheit hinreichend abgesichert werden kann. Eine gesetzlich fixierte Verwendungszweckbindung erlaubt überdies, die Abgabenhöhe ex ante zu bestimmen und ex post zu überprüfen.

Besonderer Zurechnungsgrund im Hinblick auf einen besonderen Finanzierungszweck, Verwendungszweckbindung und Bestimmbarkeit der Abgabenhöhe sind zusammenfassend die wichtigsten Elemente aller vorwiegend auf fiskalische Zwecke hin ausgerichteten Kausalabgaben.

Zu diesen Kausalabgaben gehören auch die „besonderen Finanzierungsabgaben". Dabei lassen sich zwei Untergruppen auseinanderhalten. Bei der einen ist der Zurechnungsgrund demjenigen der Vorzugslast gleich, der (enge) Begriff der Vorzugslast wird indes gesprengt (1.). Die andere Gruppe ist durch völlig neuartige Zurechnungsgründe gekennzeichnet (2.).

1. Konstituierendes Element der *Vorzugslast* ist die enge Beziehung der Abgabe zu den Vorteilen, die dem einzelnen Leistungspflichtigen durch die staatliche Veranstaltung erwachsen. Nach durchaus herrschender Lehre ist dabei erforderlich, dass die individuelle Abgabeleistung dem individuellen, in Geld realisierbaren Sondervorteil (oder Sondernutzen) entspricht.[76] Es gilt das Prinzip der „Individual-Äquiva-

75 Vgl. vorn S. 78 ff.
76 Vgl. vorn S. 44.

lenz" von Geldleistung und staatlicher Gegenleistung. Nur in diesen Fällen ist die Qualifikation „Vorzugslast" nach dem Begriffsverständnis der herrschenden Lehre angebracht.

In diesem Begriffsverständnis finden indes jene Abgaben keinen Platz, bei denen eine bestimmte Gruppe von Staatsbürgern zu Geldleistungen herangezogen wird, weil sie in ihrer Gesamtheit der zu finanzierenden Staatsaufgabe besonders nahe steht, von der staatlichen Veranstaltung erheblich mehr profitiert als die übrige Allgemeinheit, wobei aber eine individuelle Zurechnung dieser Vorteile auf die einzelnen Pflichtigen nicht möglich ist. Auch solche Abgaben bedürfen einer Sonderrechtfertigung. Diese liegt in diesen Fällen genauso wie bei den Vorzugslasten in der Beziehung zwischen der abgabepflichtigen Gruppe und den Vorteilen (der „Gruppennützigkeit"[77]), die dieser Gruppe durch die staatliche Aufgabenwahrnehmung zukommt. Im Unterschied zu den Vorzugslasten ist freilich hier diese Beziehung gelockert. Bemessungskriterium kann nicht das Prinzip der „Individual-Äquivalenz" sein, sondern das Prinzip der „gruppenbezogenen Äquivalenz". Dadurch wird ohne Zweifel die gesetzliche Ausgrenzung der abgabepflichtigen Gruppe nach sachgerechten, dem gruppenspezifischen Last-Vorteilverhältnis entsprechenden Kriterien wesentlich schwieriger. Für die Festsetzung der Abgabenhöhe muss zwangsläufig auf schematische Massstäbe abgestellt werden. Das bedeutet indes nichts anderes, als dass bei diesen Finanzierungsabgaben dem Erfordernis einer sachgerechten Verknüpfung von Abgabenerhebung und Abgabenverwendung ganz besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden muss. Gelingt diese Verknüpfung so, dass eine nach diesen Grundgedanken konzipierte Finanzierungsabgabe in ihrer gesetzlichen Ausgestaltung vor dem verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz standhält, dann sind solche Geldleistungspflichten als *„vorzugsähnliche" Finanzierungsabgaben* zu qualifizieren. Gelingt diese Verknüpfung dagegen nicht, darf eine in Erwägung gezogene besondere Geldleistungspflicht wegen Verletzung des Grundsatzes der Rechtsgleichheit schlechterdings nicht erhoben werden, auch nicht als „Steuer".[78]

Diesen „vorzugslast- (oder: beitrags-)ähnlichen" besonderen Finanzierungsabgaben sind zuzuordnen:

a) Die Kurtaxe

Diese Finanzierungsabgabe ist eingehend im Zusammenhang mit der Verwendungszweckbindung von Abgabenerträgen behandelt worden (vorn S. 80 ff.). Es kann an dieser Stelle auf jene Ausführung verwiesen werden.

77 Ausdruck von Reinhard *Mussgnug*, Die zweckgebundene öffentliche Abgabe, in: Festschrift für Ernst *Forsthoff* zum 70. Geburtstag, München 1972 S. 259 ff./288.

78 S. dazu 3. Kapitel, S. 163 ff. insb. S. 165 ff.

b) „Einzahlungen in einen Rückstellungsfonds" (Schlachtviehverordnung) [79] *und „Abgabe" zur Finanzierung der Preisausgleichskasse für Eier und Eiprodukte* [80]

Wir haben diese beiden Sonderabgaben aus dem Agrarrecht den „Marktordnungsabgaben" zugeordnet [81] und dort auf das beitragsähnliche Element hingewiesen. In der Tat tragen beide Abgaben auch typische vorzugslastähnliche Züge. Hier wie dort wird eine bestimmte Gruppe zu Abgabenleistungen herangezogen, deren Erträge zur Finanzierung je besonderer staatlicher Veranstaltungen dienen, von denen die ins Recht gefassten Abgabepflichtigen mehr profitieren als andere. Es ist aber völlig ausgeschlossen, diese Vorteile auf die einzelnen Abgabepflichtigen nach Massgabe ihres persönlichen Sondernutzens aufzuteilen und darnach die Abgabenhöhe individuell festzusetzen. Als Massstab zur Bestimmung der Abgabenhöhe dient in beiden Fällen zwangsläufig ein schematisches Kriterium, nämlich die Gütermenge, die von den einzelnen Importeuren, welche zusammen die abgabepflichtige Gruppe ausmachen, eingeführt wird.

2. Auch die zweite Gruppe besonderer Finanzierungsabgaben beruht auf einer unabdingbaren Wechselwirkung von besonderer Abgabepflicht und bestimmtem Abgabenertragszweck und gewinnt durch diese Interdependenz Distanz zur Steuer. Der diese Abgabengruppe begründende und rechtfertigende Gedanke ist indes hier nicht im „Sondervorteil" oder „Sondernutzen" zu finden, der den einzelnen Abgabepflichtigen oder der besonders ausgewählten Gruppe Leistungspflichtiger aus der Wahrnehmung einer bestimmten staatlichen Aufgabe erwächst. Konstituierend sind bei dieser besonderen Abgabengruppe vielmehr andere, neuartige Zurechnungs- und damit Rechtfertigungsgründe, die im einzelnen verschiedenster Natur sein können. Der abgaberechtlichen Entwicklung ist in dieser Richtung keine grundsätzliche Schranke gesetzt.
Von den bis anhin die abgaberechtliche Landschaft bereichernden Finanzierungsabgaben dieser neuen Art ist vor allem auf die „Abgaben nach dem Verursacherprinzip" [82] hinzuweisen. Gemeinsamer Nenner dieser Abgaben ist die Kostenanlastungsformel: „Wer verschmutzt, zahlt." [83] Allein entscheidendes Zurechnungskriterium ist die Verursachung (oder Veranlassung) von erforderlich gewordenen, vom Staat zugunsten der Allgemeinheit erbrachten Leistungen. Dabei ist es völlig gleichgültig, ob die nach diesem Zurechnungsgrund ins Recht gefasste abgabepflichtige Gruppe von der zu finanzierenden öffentlichen Leistung einen besonderen Nutzen zieht oder nicht. Gelingt eine sachgerechte Verknüpfung zwischen besonderer Abgabe-

79 Vorn S. 112 f. Ziff. 12.
80 Vorn S. 113 f. Ziff. 13.
81 Vorn S. 153.
82 Zum „Verursacherprinzip" s. vorn S. 127 ff. Im vorliegenden „fiskalischen" Kontext interessieren allein jene „Verursacherabgaben", bei denen der blosse Ertragseffekt im Vordergrund steht. S. dazu besonders S. 128.
83 S. vorn S. 127.

pflicht und bestimmtem Verwendungszweck nach dem Verursacherprinzip, hält eine derart gestaltete Sonderabgabe auch dann vor dem Gleichheitssatz stand, wenn der Nutzen der so finanzierten öffentlichen Leistung (etwa einer Abwasserreinigungsanlage) der Gesamtheit der Steuerzahler des betreffenden Gemeinwesens in gleichem Masse zugute kommt. Wesentlich ist nur, dass die Verantwortlichkeit der in Frage stehenden Finanzierungslast aus sachlich haltbaren Kriterien nur einer bestimmten Gruppe von Staatsbürgern zugewiesen wird. Während bei den Vorzugslasten (und „vorzugslastähnlichen" besonderen Finanzierungsabgaben) das rechtfertigende Moment für eine Kostenanlastung im „Sondervorteil" der „Betroffenen" liegt, ist es bei den Verursacherabgaben das Moment der besonderen Kostenveranlassung, das eine Abkehr vom Gemeinlastprinzip hinreichend zu begründen vermag. Eine Finanzierung über die „Betroffenen" erscheint in beiden Fällen gleichermassen vernünftig.[84] Vorausgesetzt ist hier wie dort eine sachgerechte Verknüpfung von Abgabepflicht und Abgabeverwendungszweck. Von dieser Verknüpfung ist letztlich – ungeachtet der je verschiedenen Zurechnungsgründe – die Frage abhängig, ob überhaupt eine besondere Finanzierungsabgabe auferlegt werden kann.
Gleichwohl ist es eminent wichtig, die verschiedenen Zurechnungsgründe – „Sondervorteil" hier, „blosse" Verursachung dort – auseinanderzuhalten. Denn die Kriterien zur Ausgrenzung des Kreises der Abgabepflichtigen und *vor allem zur Bestimmung der Abgabenhöhe* können nur dann vernünftig und sachgerecht sein, wenn der die Abgabepflicht überhaupt begründende und rechtfertigende Gedanke zutreffend erkannt wird. Andernfalls ist der Willkür Tür und Tor geöffnet.
Als Beispiele von „Verursacherabgaben" aus der Rechtswirklichkeit können angeführt werden:

c) „Kanalisationsbeiträge"

Es steht ausser Frage, dass eine (teilweise) Anlastung der Kosten für Kanalisation (und auch Abwasserreinigung) an die zum Kanalisationsanschluss verpflichteten Grundstückeigentümer gerechtfertigt erscheint. Das Bundesgericht[85] und wegen dessen Praxis wohl auch viele in der Sache zuständigen Gemeindebehörden sehen das rechtfertigende Moment dieser „Beiträge" im „Mehrwert", der den Grund-

84 Peter *Böckli*, Indirekte Steuern und Lenkungssteuern, S. 53 und 117, zählt auch die „Verursacherabgaben" zu den „echten Kostenanlastungssteuern", welche er – abgesehen von der m. E. unzutreffenden Qualifikation als „Steuern" – durchaus richtig schildert (S. 53). Mit dieser Schilderung ist es aber nicht vereinbar, wenn Böckli an anderer Stelle seines Buches (S. 117) schreibt, Kostenanlastungssteuern würden bestimmten Subjekten auferlegt, „die aus den öffentlichen Aufwendungen einen besonderen, möglichen Vorteil ziehen." Freilich können – darauf weist René L. *Frey* hin (Lenkungs- u. Kausalabgaben in der Finanzwissenschaft, in Zbl. 78/1977 S. 49 ff./49) – Verursacher u. Nutzniesser identisch sein. Das aber ist keineswegs erforderlich.

85 S. vorn S. 44 ff. unter Lit. c.

stücken durch den Kanalisationsanschluss zuwachse. Richtschnur für die Bemessung der „Beiträge" im Einzelfall ist demnach zumeist und an sich folgerichtig der Grundstücks*wert* (ermittelt anhand der Baukosten, des Zeit-, Assekuranz- oder Steuerwert des einzelnen Grundstückes). Die Anwendung dieses „schematischen Massstabes" [86] führt zwangsläufig dazu, dass die Eigentümer billiger Mehrfamilienhäuser relativ kleine „Beiträge" leisten müssen, die Eigentümer teurer Einfamilienhäuser demgegenüber verhältnismässig mehr an die Kosten dieser Anlagen beizutragen haben. Hält man sich diese Konsequenz vor Augen, müssen Zweifel an der Sachgerechtigkeit der Abgabenbemessung auftauchen. In der Tat lässt sich ein Zusammenhang zwischen den Aufwendungen für Kanalisation und Abwasserreinigung einerseits, Grundstückswert anderseits schlechterdings nicht ausmachen. Ein solcher Zusammenhang besteht aber offensichtlich zwischen dem Kostenaufwand und dem mutmasslichen Wasserverbrauch der Grundstücksbewohner. Diese Wechselwirkung kann nur dann erfasst werden, wenn die „Kanalisationsbeiträge" am Verursacherprinzip ausgerichtet werden. Nur so besteht Gewähr einer sachgerechten und begründeten Abgabepflicht. Nutzenerwägungen sind hier fehl am Platz.

d) „Spikes-Abgabe"

Der vom Kanton Waadt eingeführten und vorn auf Seite 134 vorgestellten „Spikes-Abgabe" liegt offensichtlich das Verursacherprinzip, abgewandelt nach der Formel: „Wer besondere Schäden verursacht, soll in besonderem Mass für deren Behebung aufkommen", zugrunde. Die Zulässigkeit der Erhebung dieser Abgabe ist von der Frage abhängig, ob die Verwendung von Spikes-Reifen die Strassenbeläge tatsächlich besonders beschädigt. Kann diese Frage bejaht werden, ist eine Abgabepflicht grundsätzlich gerechtfertigt. Bemessungskriterium ist dabei der Kostenaufwand, der für die Wiederherstellung dieser „Spikes-Schäden" aufgewendet werden muss, wobei allerdings in Rechnung zu stellen ist, dass nicht nur Waadtländer Automobilisten Spikes benützen. Unerheblich ist dabei, ob eine Spikes-Abgabe, die diesen Grundsätzen Rechnung trägt, den einen oder andern Automobilisten veranlasst, Spikes-Reifen nicht (mehr) zu benützen. Dieser Sekundäreffekt ist jedenfalls dann unbeachtlich, wenn mit der Abgabe nichts anderes bezweckt wird, als Folgekosten den Verursachern zu überbinden. Problematisch freilich ist und bleibt, ob diese Kostenzurechnung sachgerecht überhaupt realisierbar ist. Dieses Problem kann und darf nicht beiseite geschoben werden durch eine (unhaltbare) Qualifizierung der Spikes-Abgabe als „Steuer". [87]

86 BGE 93 (1967) I 114.
87 S. dazu im 3. Kapitel S. 163 ff. insb. S. 166 f.

Zu den besonderen Finanzierungsabgaben, welche eine von den „vorzugslastähnlichen" losgelöste Betrachtung erfordern, zählt schliesslich noch der Sonderfall

e) „Beitrag" für die Unfallverhütung im Strassenverkehr [88]

Diese Finanzierungsabgabe, vorn auf den Seiten 117 ff. eingehend dargestellt und erläutert, illustriert eindrücklich den grundsätzlich offenen Kreis öffentlicher Abgaben. Sie beruht wiederum auf einem völlig neuartigen, spezifischen Zurechnungsgrund, an dessen „Vernünftigkeit" nicht zu zweifeln ist. Der „bedingende Zusammenhang" zwischen Abgabepflicht und Abgabeverwendungszweck, geknüpft durch das „Gefährdungsprinzip" und zum Ausdruck gebracht durch die gesetzliche Verwendungszweckbindung des Abgabenertrages, macht diese Abgabe zur *Kausalabgabe im Sinne Otto Mayers.* [89] Otto Mayer hat diese abgaberechtliche Entwicklung durch seine weitsichtige Steuerdefinition nicht verbaut. Er erkannte, dass neben den damals bekannten Erscheingungsformen nicht steuerlicher Abgaben in die Zukunft hinein ein nicht weiter bestimmbarer und eingrenzbarer Kreis von Kausalabgaben das Licht der Welt erblicken kann. Der Unfallverhütungsbeitrag gehört in diesen Kreis.

88 Vorn S. 117 ff. Ziff. 2.
89 S. vorn S. 28 ff.

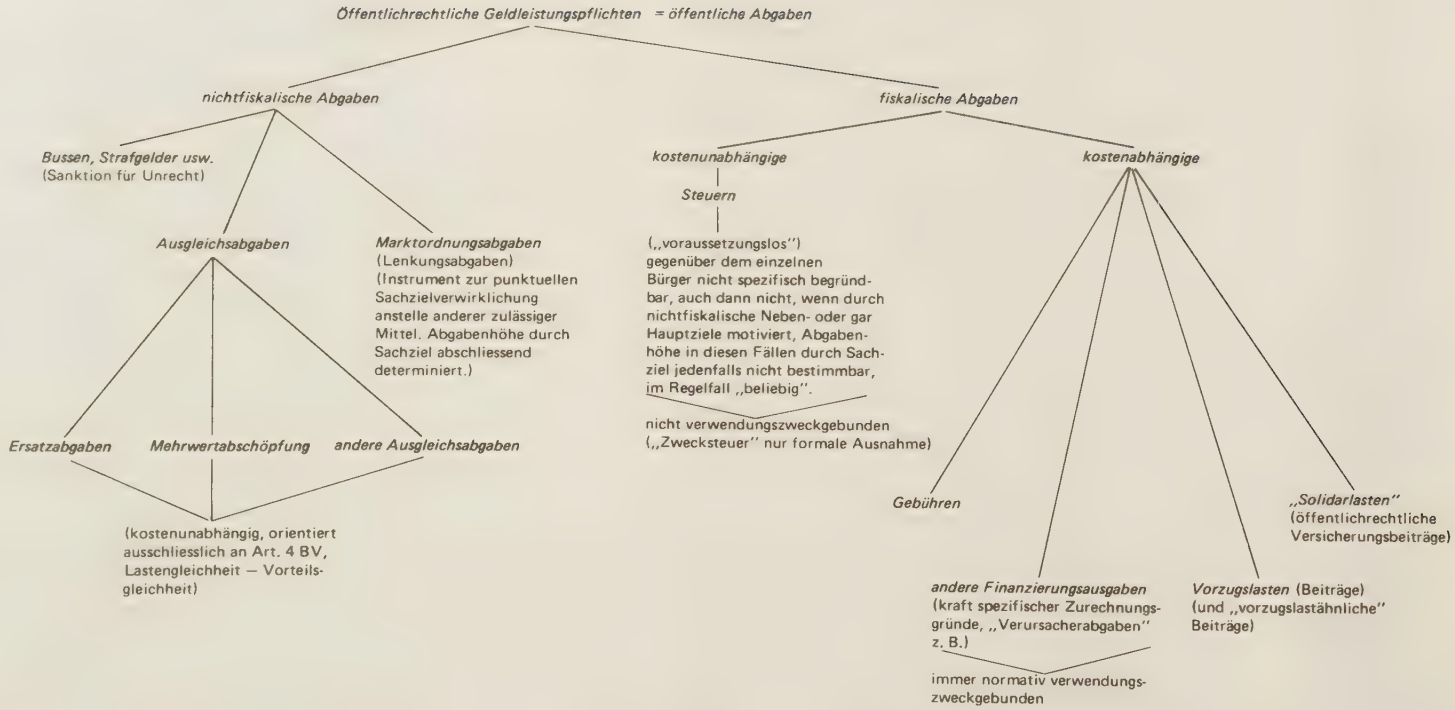
§ 9 Tabellarische Übersicht über ein mögliches «System öffentlichrechtlicher Geldleistungspflichten»

Mit der folgenden Übersicht ist bezweckt, die Ergebnisse der Arbeit anschaulich zusammenzufassen.

Ausgangspunkt der Gliederung ist die an sich selbstverständliche Überlegung, dass jede öffentlichrechtliche Geldleistungspflicht im Staat-Bürger-Verhältnis begründbar sein muss. Bei einigen Abgaben spielt für diese Begründung die Tatsache, dass die Geldleistung im Effekt dem Staat Erträge bringt, überhaupt keine Rolle. Für diese Geldleistungspflichten wird die Bezeichnung *„nichtfiskalische Abgaben"*[1] gewählt. Alle andern öffentlichrechtlichen Geldleistungspflichten werden – faute de mieux – „fiskalische Abgaben" genannt, wobei damit nicht gesagt sein will, die „fiskalischen Abgaben" verfolgten ausnahmslos und ausschliesslich fiskalische Zwecke. Das Schwergewicht liegt vielmehr auf der doppelten Negation: Es sind jedenfalls nicht nichtfiskalische Abgaben. Gleichwohl trifft die Bezeichnung „fiskalisch", zumindest typologisch betrachtet, auf die wichtigsten Repräsentanten dieser Abgabengruppe zu. Das gilt im besonderen für die „Steuern" nach wie vor.

Auf diesen Gedanken beruht der erste Gliederungsschritt. Die daran anschliessenden Gliederungsschritte sind aus sich selbst heraus verständlich:

1 Gleich – wenn auch mit anderer Begründung – Carsten *Brodersen* im Aufsatz: Nichtfiskalische Abgaben und Finanzverfassung, in: Festschrift Gerhard Wache zum 70. Geburtstag, Köln-Marienburg 1972, S. 103 ff. – Wer daran festhält, dass alle öffentlichen Abgaben „durch das gemeinsame Kennzeichen der Deckung des staatlichen Finanzbedarfes zusammengehalten werden" (so *Eberlein*, Die Ausgleichsabgaben, Diss. Mainz 1975, S. 211; vgl. auch vorn S. 20 ff.) kann nichtfiskalische Geldleistungspflichten nicht in den Kreis der öffentlichen Abgaben einfügen *(Eberlein*, a. a. O. S. 211, schliesst konsequent auf „öffentlich-rechtliche Geldleistungspflicht"). So auch Ulrich *Scheuner* (Die überbetriebliche Ertragsbeteiligung der Arbeitnehmer und die Verfassungsordnung, Schriftenreihe des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, Heft 20, S. 23 ff.), der den Begriff „öffentliche Abgabe" offensichtlich auf Steuern, Gebühren und Beiträge beschränkt verstanden wissen will, als Ausfluss der „Abgabenhoheit des Staates". Der Staat könne indes – so räumt *Scheuner* ein – „im Rahmen anderer Zuständigkeiten, vor allem seiner Befugnisse zur Wirtschaftslenkung, auch besondere Geldleistungen auferlegen". (A. a. O. S. 23).


Öffentlichrechtliche Geldleistungspflichten = öffentliche Abgaben
nichtfiskalische Abgaben
fiskalische Abgaben
Bussen, Strafgelder usw.
(Sanktion für Unrecht)
Ausgleichsabgaben
Marktordnungsabgaben
(Lenkungsabgaben)
(Instrument zur punktuellen Sachzielverwirklichung anstelle anderer zulässiger Mittel. Abgabenhöhe durch Sachziel abschliessend determiniert.)
Ersatzabgaben
Mehrwertabschöpfung
andere Ausgleichsabgaben
(kostenunabhängig, orientiert ausschliesslich an Art. 4 BV, Lastengleichheit — Vorteilsgleichheit)
kostenunabhängige
Steuern
(„voraussetzungslos")
gegenüber dem einzelnen Bürger nicht spezifisch begründbar, auch dann nicht, wenn durch nichtfiskalische Neben- oder gar Hauptziele motiviert, Abgabenhöhe in diesen Fällen durch Sachziel jedenfalls nicht bestimmbar, im Regelfall „beliebig".
nicht verwendungszweckgebunden
(„Zweeksteuer" nur formale Ausnahme)
kostenabhängige
Gebühren
andere Finanzierungsausgaben
(kraft spezifischer Zurechnungsgründe, „Verursacherabgaben" z. B.)
immer normativ verwendungszweckgebunden
Vorzugslasten (Beiträge)
(und „vorzugslastähnliche" Beiträge)
„Solidarlasten"
(öffentlichrechtliche Versicherungsbeiträge)

3. Kapitel: Sonderabgaben und Rechtsgleichheit

Vom weitgespannten Problemkreis „Sonderabgaben und Rechtsgleichheit" werden im folgenden lediglich zwei Ausschnitte kurz beleuchtet, die mir (je besonders) aktuell erscheinen und deshalb der Erwähnung und Erläuterung wert sind. Der Eine gilt dem besonders gearteten Verhältnis der *„Ausgleichsabgaben"* zum verfassungsrechtlichen Grundsatz der Rechtsgleichheit aller Staatsbürger (I.); aus dem Andern soll erhellen, wie eminent wichtig gerade im Hinblick auf die Anforderungen, die der Gleichheitssatz dem Gesetzgeber und Richter stellt, differenzierende abgaberechtliche Betrachtung ist. Dieser Aspekt aus dem Spannungsverhältnis besonderer Geldleistungspflichten zum Gleichheitssatz wird am Beispiel der *„besonderen Finanzierungsabgaben"* kurz aufgezeigt (II.).

I. Ausgleichsabgaben und Rechtsgleichheit

Der in Art. 4 der Bundesverfassung niedergelegte Grundsatz der Rechtsgleichheit, durch die Rechtsprechung des Bundesgerichtes zu einem „umfassenden Rechtsrichtigkeitsgebot"[1] erweitert, bindet auch den Gesetzgeber, ist mithin nicht nur Massstab richterlicher Kontrollbefugnis und -pflicht. Das ist seit dem Jahre 1880 ständige Praxis des Bundesgerichtes[2] und wird in der Literatur einhellig anerkannt.[3] Nach *Fleiner/Giacometti*[4] richtet sich das Gebot „sogar in erster Linie" an den Gesetzgeber. Dabei geht die dem Gesetzgeber gestellte Aufgabe weiter als die nur auf Korrektur groben Unrechts beschränkte Kontrollbefugnis des Verfassungsrichters. „Der Gesetzgeber hat nicht nur Regelungen zu treffen, für die irgend ein sachlich einleuchtender Grund zu finden ist und die sich in dem weiten Rahmen des Nicht-willkürlichen halten, sondern er soll Gesetze schaffen, die in jeder Hinsicht sachgemäss und gerecht sind . . ." (Konrad *Hesse*[5]).

1 *Arioli*, Das Verbot der willkürlichen und der rechtsungleichen Rechtsanwendung im Sinne von Art. 4 der Bundesverfassung, Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Heft 84, Basel und Stuttgart 1968, S. 17 f.
2 BGE 6 (1880) 172 f.
3 *Aubert*, Traité de droit constitutionnel Suisse, Neuchâtel 1967, Band II N. 1785 S. 644; *Burckhardt*, Kommentar BV, 3. A. Bern 1931 S. 27 ff. und 40 ff.
4 In: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949, Nachdruck 1969 S. 403.
5 In: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 7. A. Karlsruhe 1974 S. 177.

Die Verwirklichung dieser Zielsetzung erfordert – auf das hier Bedeutsame beschränkt – in zwei Fallgruppen gesetzgeberischer Aufgabenerfüllung besondere Aufmerksamkeit:

1. Besondere Aufmerksamkeit ist zum einen in jenen Fällen geboten, bei denen die Durchführung eines Verfassungsauftrages den Gesetzgeber unvermeidbar zum Erlass eines dicht gespannten Normennetzes detaillierter Gebots- und Verbotsvorschriften zwingt, wie etwa im Bereich der Landwirtschaft.[6] Hier liegt die Schwierigkeit einer gerechten Ordnung im Gebot sachgerechter Differenzierung (nach dem Grundsatz: Gleiches gleich, Ungleiches ungleich) der gesetzgeberischen Massnahmen. Inwieweit dabei individuelle Verschiedenheiten (etwa Lage, Beschaffenheit, Grösse eines Bauernbetriebes oder Organisationsgrad bäuerlicher Verbände) im generellen Konzept des Gesetzgebers Berücksichtigung finden können, ist alleweil eine Frage des praktisch vertretbaren Masses. Ungleichheiten lassen sich restlos wohl nie vermeiden, in besonders stossenden Fällen aber korrigieren durch besondere Entschädigungen oder durch Auferlegung von Ausgleichsabgaben. Beide Mittel der „Feinkorrektur" sind mitunter zur Wiederherstellung der Gleichheit der Staatsbürger, insbesondere der „Betroffenen" geboten,[7] das eine so gut wie das andere.

2. Bei der zweiten Fallgruppe, bei der die Beachtung der Zielsetzung zwischenmenschlich gerechter Ordnung durch Gleichbehandlung besondere Probleme aufwirft, müssen Ungleichbehandlungen geradezu in Kauf genommen werden, wenn der Verfassungsauftrag überhaupt verwirklicht werden soll. Das ist dort unvermeidbar, wo eine im Zeitablauf (mehr oder weniger) willkürlich gewachsene Ordnung innert möglichst kurzer Frist neuen Leitgedanken unterworfen werden soll, wie zum Beispiel im Bereich der Raumplanung.[8] Das Sachziel kann indes unter Wahrung des Gleichbehandlungsgebotes aller Bürger und damit letztlich des Friedens nur erreicht werden, wenn Geldausgleich den status quo ante wieder herstellt. Das geltende Verfassungsrecht gebietet solchen Geldausgleich jedenfalls einseitig: Entschädigungszahlung im Falle (formeller oder materieller) Enteignung (Art. 22ter BV). Diese Entschädigung ist – wie Karl Heinrich *Friauf*[9] zu Recht festhält – „der Sache nach nichts anderes als der verfassungsrechtlich gebotene Modus zur Wiederherstellung der staatsbürgerlichen Gleichheit". Es ist kein Grund ersichtlich, weshalb im Falle ungerechtfertigter Begünstigung eines Einzelnen nicht genauso Ausgleich geboten sein soll, dem zivilrechtlichen Institut der ungerechtfertigten Bereicherung – das wie das Zivilrecht überhaupt ja auch friedenstiftende Funktion hat – ähnlich.

6 Vgl. vorn S. 92 ff.

7 Vgl. die aufgezählten Beispiele von Ausgleichsabgaben aus dem Agrarrecht, vorn S. 144 ff. lit. c, d (und e).

8 Vgl. vorn S. 141 f.

9 In: Öffentliche Sonderlasten und Gleichheit der Steuerbürger, Festschrift Jahrreiss 1974, S. 45 ff./57.

Aus dieser Zuordnung aller Ausgleichsabgaben zum verfassungsrechtlichen Grundsatz der Rechtsgleichheit ergibt sich einerseits ein Abgrenzungskriterium dieser Abgabengruppe zu andern Geldleistungspflichten (darauf hat Detlev Christian *Dicke* [10] hingewiesen), anderseits und gewichtiger stellt dieser unmittelbare Konnex zum Gleichheitssatz sämtliche Ausgleichsabgaben von vornherein ausserhalb jede kompetenzrechtliche Fragestellung. Ausgleichsabgaben sind kompetenzrechtlich neutral.

II. Besondere Finanzierungsabgaben und Rechtsgleichheit

Im „berühmt-berüchtigten" [11] Basler Reichtumssteuer-Entscheid [12], in dem das Bundesgericht den wiederholt anerkannten Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung als eine auf das Gebiet des Steuerwesens zugeschnittene Konkretisierung des in Art. 4 BV verankerten Grundsatzes der Rechtsgleichheit bekräftigt und in die Nähe rückt zu dem auf der gleichen verfassungsrechtlichen Grundlage beruhenden Prinzip der Lastengleichheit der Bürger [13], findet sich die folgende beachtenswerte Passage: „Der Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung verbietet . . ., einer kleinen Gruppe von Steuerpflichtigen im Verhältnis zu ihrer Leistungsfähigkeit erheblich grössere Lasten aufzuerlegen als der Masse der übrigen Steuerpflichtigen. In diesem Sinn enthält der Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung auch einen *verfassungsmässigen Minderheitenschutz*." [14]

Minderheitenschutz vor Unvernunft des Gesetzgebers ist freilich nicht nur gegenüber mitunter überbordender Steuerprogression zum Gebot unserer Zeit geworden, sondern drängt sich nicht weniger dort auf, wo überhaupt nur eine Minderheit zur Leistung besonderer Abgaben verpflichtet werden soll. Denn gerade (auch) in solchen Fällen kann die Phantasie des Gesetzgebers ungehindert erstaunliche Blüten treiben, weil vom in Frage stehenden Abgabenerlass die Mehrheit der Stimmbürger überhaupt nicht betroffen wird. Hier treibt im demokratischen Gesetzgebungsverfahren der heilige St. Florian sein Unwesen. Verfassungsmässiger Minderheiten-

10 In: Die wesentlichsten Elemente der milchwirtschaftlichen Marktordnung und ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit, DOeV 21/1968 S. 163 ff./167 f.

11 So die Qualifizerung dieses BGE von Ulrich *Zimmerli*, Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit im öffentlichen Recht, Referate und Mitteilungen des Schweiz. Juristenvereins, Heft 1, 1978 S. 1 ff./114. – Zimmerli kritisiert die Meinung des Bundesgerichtes, das Erfordernis einer adäquaten Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit aus einem „Grundsatz der Verhältnismässigkeit der Besteuerung" herzuleiten statt unmittelbar aus Art. 4 BV (im Sinne relativer Lastengleichheit).

12 BGE 99 (1973) Ia 638 ff./652 f.

13 Nach B. *Weber-Dürler*, Die Rechtsgleichheit in ihrer Bedeutung für die Rechtsetzung, Bern 1973, S. 134, hat der „Grundsatz der Lastengleichheit . . . in der Rechtsprechung des Bundesgerichtes zu Art. 4 BV bis anhin kein klares Profil gewonnen".

14 BGE 99 (1973) Ia 653; das Kursiv gesetzte ist von mir hervorgehoben.

schutz tut besonders not.[15] Eine richterliche Kontrolle am Massstab der Lastengleichheit aller Bürger könnte allzu unbedachter gesetzgeberischer Phantasie Schranken setzen.

Allein die Rechtsprechung des Bundesgerichtes nimmt nicht nur gegenüber allgemeinen Steuergesetzen[16], sondern im besondern auch bei der Überprüfung solcher „Sonderabgaben"-Erlasse eine kaum mehr verantwortbare defensive Grundhaltung an.[17] Dieses Übermass an „judicial selfrestraint" ist dabei nicht etwa Resultat einer prinzipiellen Haltung, sondern Folge einer fragwürdigen Begriffsargumentation.

Liegen besondere Geldleistungspflichten im Streit, prüft das Bundesgericht aller Regel nach zuerst die Rechtsnatur der in Frage stehenden Abgabe, bevor es zur Gleichheitsprüfung schreitet.[18] Rügen wegen Verletzung von Art. 4 BV werden dann nicht aufgrund der konkreten Abgabe beurteilt, sondern anhand der Merkmale des (abstrakten) Abgabenbegriffes überprüft, dem nach Meinung des Bundesgerichtes die konkrete Abgabe zuzuordnen ist. Die *begriffliche Qualifikation wird damit zum Angelpunkt der Gleichheitsprüfung.* Ist die Subsumtion unter den Abgaben*begriff* fragwürdig, ist auch die Gleichheitsprüfung zweifelhaft.

Dazu ein illustratives Beispiel: Der „Spikes-Fall".[19] Für das Bundesgericht ist die im Kanton Waadt mit Gesetz vom 13. September 1972 eingeführte „Taxe" auf Autoreifen mit eingelassenen Stiften (Spikes) eine „Steuer".[20] Das allein deshalb, weil der Staat den Automobilisten, denen er eine Abgabe von Fr. 100.– auferlege, keine besondere Leistung (wie bei „Gebühren" oder „Vorzugslasten") erbringe.[21] Mithin also der unzutreffende Schluss: keine Gegenleistung – „voraussetzungslos" = Steuer. Tertium non datur. Dem Einwand der Beschwerdeführerin, es sei willkürlich, eine Einheitstaxe von Fr. 100.– zu erheben, ungeachtet der Tatsache, dass viele Automobilisten Spikes nur gegen Ende der bundesrechtlich erlaubten

15 *Höhn*, Aspekte verfassungsmässiger Besteuerung, in: ASA 45/1976 S. 209 ff./227 verweist auf die Tatsache, dass das Bundesgericht „häufiger als die Willkürrüge . . . die Rüge der rechtsungleichen Behandlung" zu prüfen habe und dass es sich dabei „vorwiegend . . . um Beschwerden (handelt), welche Kausalabgaben, Gemengsteuern oder Zwecksteuern (Kurtaxen) betreffen, seltener um solche gegen allgemeine Steuern".

16 Der Reichtumssteuer-Entscheid ist Beispiel. Das Bundesgericht hat die Beschwerde abgewiesen.

17 Vgl. zur Rechtsprechung in der BRD Klaus *Tipke*, Anwendung des Gleichheitssatzes im Steuerrecht – Methode oder irrationale Spekulation, in: Der Betriebs-Berater 1973 S. 157 ff., der „Einwendungen gegen die defensive Grundhaltung der Rechtsprechung" aufzeigt und den Ursachen nachgeht. – Auch Karl Heinrich *Friauf*, Steuerrecht und Verfassungsrecht, in: Deutsche Steuer-Zeitung Ausgabe A 1975 S. 359 ff./362 stellt „gerade bei der Nachprüfung abgaberechtlicher Regelungen . . . ein erhebliches Mass an judicial selfrestraint fest" und betont, „einige Senate (scil. des Bundesfinanzhofes) (hätten) allzu vorschnell diese Bremse gezogen".

18 Vgl. B. *Weber-Dürler* (zit. Anm. 13) S. 87 und die dort in Anm. 106 angeführten zahlreichen Bundesgerichtsentscheide.

19 BGE 99 (1973) Ia 236 ff. = Pra. 62 1973 Nr. 169 S. 507 ff.; vgl. auch vorn S. 134 f.

20 A. a. O. S. 240, Pra. S. 507.

21 A. a. O.

Zeitperiode verwendeten, hält das Bundesgericht entgegen, es handle sich bei dieser Taxe, wie festgestellt, um eine Steuer „proprement dit, dont le montant est indépendant de la façon plus ou moins intense dont le contribuable fait usage des routes cantonales . . ." [22].

Durch diese begriffliche Argumentation wird eine *sachgerechte* Gleichheitsprüfung schlechterdings verunmöglicht. Jedes Gleichheitsurteil bedarf eines Bezugspunktes, eines Vergleichsmassstabes. Bei „echten" Steuern ist auch nach Meinung des Bundesgerichtes das Leistungsfähigkeitsprinzip Beurteilungsmassstab gerechter Lastenverteilung. Und beim Spikes-Fall? Durch die vorschnelle „Steuer"-Qualifikation braucht diese *unausweichliche* Frage nicht beantwortet zu werden. Das Gleichheitsurteil hängt damit in der Luft. Der hehre Satz vom „verfassungsmässigen Minderheitenschutz" wird zur blossen Leerformel. Er liesse sich mit Substanz auffüllen, wenn sich das Bundesgericht dazu entschliessen könnte, den Grabgesang des vermeintlich geschlossenen Kreises öffentlicher Abgaben anzustimmen. Das hiesse, bei solchen Sonderabgaben (hier am Beispiel einer besonderen Finanzierungsabgabe) nach der „Voraussetzung", der „causa" zu fragen und den herausgestellten Zurechnungsgrund – darin liegt der Unterschied zur „grundlosen" Steuer – auf seine Tragfähigkeit zur Durchbrechung der allgemeinen Lastengleichheit zu überprüfen. Denn nur durch eine derart differenzierende abgaberechtliche Betrachtung kann der Vergleichsmassstab gefunden werden, an dem sich messen lässt, ob die ungleiche Lastenverteilung schlicht gerechtfertigt werden kann. Aus dem Steuer*begriff* kann gegenüber solchen Sonderlasten der Vergleichsmassstab nicht abgeleitet werden. Man kann sich des Verdachtes kaum erwehren, das begriffsjuristische Rückzugsgefecht des Bundesgerichtes diene als Brückenschlag zur stereotypen Formel, den Kantonen stehe bei der Gestaltung ihrer Fiskalgesetzgebung ein weiter Ermessensspielraum zu! [23] Diese prinzipielle Grundhaltung des Bundesgerichtes mag allenfalls in bezug auf allgemeine Abgaben vertretbar sein. Sie ist verfehlt gegenüber Sonderabgaben, von denen nur wenige Steuerzahler betroffen werden. Solche Abgabengesetze passieren das Gesetzgebungsverfahren, gegebenenfalls verbunden mit Volksabstimmungen, mit Leichtigkeit. [24] Gerade deshalb ist verfassungsrichterliche Kontrolle unumgänglich. Durch die Anerkennung nicht steuerlicher Abgaben, die auch nicht „Gebühren" oder „Vorzugslasten" sind, könnte der Weg in diese Richtung geebnet werden.

22 A. a. O. S. 245, nicht in Pra.

23 Ständige Praxis, auch im Spikes-Fall, 99 (1973) Ia 245; vgl. ferner BGE 101 (1975) Ia 187 Erw. 3 (Schiffsteuer), 99 (1973) Ia 653 f., 96 (1970) I 66 mit weiteren Hinweisen.

24 Man darf wohl eine grosse Wette darauf abschliessen, dass im Kanton Waadt eine allgemeine Erhöhung der Motorfahrzeugsteuer um volle Fr. 100.– nicht die Zustimmung des „Souveräns" gefunden hätte.

4. Kapitel: Sonderabgaben und Kompetenzausscheidung Bund – Kantone

I. Problemstellung

Im Bundesstaat der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind sämtliche Staatsaufgaben zwischen dem Bund einerseits und den Kantonen anderseits lückenlos aufgeteilt. Diese Lückenlosigkeit der Kompetenzausscheidung gewährleistet Art. 3 der Bundesverfassung. Nach dieser Grundregel kann und darf der Bund nur insoweit tätig werden, als ihm dies durch eine Kompetenznorm der Verfassung gestattet ist.[1] Kompetenznormen der Bundesverfassung haben demnach doppelte Funktion: Kompetenzbegründung (Bestimmung des Gegenstandes der wahrzunehmenden Aufgabe mit entsprechender Zurückdrängung des Kompetenzbereiches der Kantone) und Kompetenzverteilung (Bestimmung der innerstaatlichen Zuständigkeit).[2]

Die Wahrnehmung der Sachaufgaben erfordert Geldmittel. In jedem Bundesstaat muss deshalb neben der Ausscheidung der Sachaufgaben auch die *Finanzhoheit* auf Zentral- und Gliedstaaten aufgeteilt werden. Wichtigstes Instrument zur Deckung des staatlichen Finanzbedarfes ist die „Steuer". Aufteilung der Finanzhoheit bedeutet denn auch in erster Linie *Verteilung der Steuerkompetenzen*.

Dazu stehen verfassungstechnisch gesehen verschiedene Möglichkeiten offen.

So können die Steuerkompetenzen in einem besonderen, eigenständigen Abschnitt der Verfassung abschliessend auf Zentral- *und Gliedstaaten* aufgeteilt werden, dergestalt, dass die „Erfindung" neuer Steuerarten durch eine entsprechend „abstrakte" Fassung der Verfassungsbestimmungen auch in die Zukunft hinein (praktisch) ausgeschlossen ist. Dieser Methode folgt das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (Art. 105 GG).[3] Hier ist von besonderer Wichtigkeit, (und Schwierigkeit) die

1 Vgl. allgemein zur Kompetenzausscheidung: *Burckhardt*, Kommentar BV, 3. A. S. 13 ff. (zu Art. 3 BV); *Fleiner/Giacometti*, Schweiz. Bundesstaatsrecht, S. 65 ff. und *Hangartner*, Die Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen. – Peter *Böckli*, Rechtliche Aspekte der Lenkungssteuern, in: WuR 78/1976 S. 31 ff./44 weist daraufhin, dass nach diesem Prinzip der Kompetenzverteilung „für jede neue Massnahme, die praktisch nur auf nationaler Ebene durchführbar und wirksam (sei),. . . die Kompetenznorm zur Schicksalsfrage (werde)".

2 Hans J. *Wolff* (Verwaltungsrecht II 3. A. S. 12 ff.) hält diese Unterscheidung begrifflich auseinander. „Kompetenz" ist Gegenstand der wahrzunehmenden Aufgabe, „Zuständigkeit" ist Zuordnung auf „innerorganisatorische Wahrnehmungssubjekte", vgl. dazu auch *Knies,* Steuerzweck und Steuerbegriff S. 76 f.

3 Vgl. statt aller *Knies*, Steuerzweck und Steuerbegriff, S. 77 ff.; *Richter,* Sonderabgaben S. 98 ff.

Frage, was unter dem vom Grundgesetz verwendeten *Begriff* „Steuer" im Funktionszusammenhang mit Art. 105 GG und dessen besonderer Aufgabenstellung zu verstehen ist. Die Problemstellung in der BRD lautet präziser: Ist es mit dem Steuerbegriff des Art. 105 GG vereinbar, wenn im Gewand eines Steuergesetzes *auch* oder gar *nur* Lenkungszwecke verfolgt werden? [4]

Ganz anders stellt sich das aktuelle Problem nach Massgabe der schweizerischen Bundesverfassung. Hier fehlt ein in sich geschlossenes „Finanzverfassungsrecht". Dem Bund werden vielmehr im Einklang mit der „ordentlichen" Kompetenzausscheidung nach Art. 3 BV einzelne *Steuerarten* kompetenzrechtlich zugewiesen. Die Erhebung neuer (und anderer) „Steuern" verbleibt im Kompetenzbereich der Kantone. In dieser Ordnung erscheint die Frage nach dem verfassungsrechtlichen Steuerbegriff in einem ganz andern Licht. Der Bundesgesetzgeber braucht sich bei der Ausschöpfung der ihm zugeordneten einzelnen „Steuer"-Kompetenzen kaum Gedanken zu machen über allfällige Schranken, welche ihm ein verfassungsrechtlich vorgegebener Steuerbegriff entgegensetzt. Aller Regel nach braucht er nur in ein Steuergesetz zu kleiden, was ihm durch die mitunter eingehend geordneten Kompetenzbestimmungen der Verfassung auf dem Gebiet des „Steuerwesens" (Art. 41^{bis} ff. BV) aufgetragen und auch ermöglicht wird. Ebensowenig sind die Kantone in ihrem „Abgabenerfindungsrecht" durch steuerbegriffliche Erwägungen eingeschränkt. Beides im Unterschied zur „Finanzverfassung" der Bundesrepublik. Gleichwohl entfaltet auch im Bundesstaat der Schweizerischen Eidgenossenschaft die Frage nach dem *Steuerbegriff* verfassungsrechtliche Relevanz, wenn auch in einem ganz anderen Funktionszusammenhang als in der BRD.

Führende Verfassungsjuristen der Schweiz stellen übereinstimmend fest: Der Bund bedarf für die Erhebung *neuer „Steuern"* eine besondere, ausdrückliche Verfassungsgrundlage.[5] Indes: Welche begriffliche Voraussetzungen qualifizieren eine öffentliche Abgabe zur „Steuer" in diesem spezifisch kompetenzrechtlichen Zusammenhang? Die Bundesverfassung definiert den Steuerbegriff jedenfalls nicht. Und weiter: Unter welchen Voraussetzungen genügt für die Erhebung einer öffentlichrechtlichen Geldleistungspflicht die Berufung auf eine stillschweigende Bundes-

4 Aus der weitverbreiteten, zahlreichen Literatur vgl. etwa *Mattern* Gerhard, Der Begriff der Steuer und das Grundgesetz, in: Der Betriebs-Berater 25/1970 S. 1405 ff., *Brodersen*, Nichtfiskalische Abgaben und Finanzverfassung, *Starck*, Überlegungen zum verfassungsrechtlichen Steuerbegriff, *Müller* Klaus, Der Steuerbegriff des Grundgesetzes, in: Der Betriebs-Berater 25/1970 S. 1105 ff.; *Pestalozza* Christian, Rundfunkanstalten und Mehrwertsteuer, in: Steuer und Wirtschaft 1972 S. 81 ff.; *Beckmann* Hartmut, Verfassungsrechtsfragen im Grenzbereich zwischen Steuern und besonderen Abgaben, S. 80 ff. sowie die Lehrbücher von *Kruse, Tipke* und *Paulick*. – Diese Frage ist freilich auch in der Schweiz zu beachten, steht aber fraglos nicht im Vordergrund des aktuellen Geschehens.

5 *Blumenstein.* System S. 3; ders. Steuerrecht I S. 66; *Hangartner*, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, S. 78; *Höhn*, S. 9 Rndnr. 2; Thomas *Fleiner*, Gutachten in WuR 27/1975 S. 306 ff.; *Imboden*, in Mélanges Bridel S. 259; *Imboden/Rhinow* II S. 756; *Marti*, Die Wirtschaftsfreiheit der Schweiz. BV, S. 181 Rndnr. 348; *Zaugg*, in: ZBl. 74/1973 S. 223; *Zuppinger*, in: ZBl. 75/1974 S. 201 und 205 f.

kompetenz kraft Sachzusammenhang? Denn immerhin: Art. 42 BV, der sämtliche „zur Bestreitung der Bundesaufgaben" zur Verfügung stehenden Einnahmequellen des Bundes aufzählt, setzt offenbar voraus, dass neben den dort im einzelnen erfassten Einnahmen, insbesondere dem „Ertrag der Bundessteuern" (Art. 42 lit. g), auch *„der Ertrag der Gebühren sowie die sonstigen in der Gesetzgebung begründeten Einnahmen"* (Art. 42 lit. h) dem Bund verfassungskonform zufallen können. Aus dieser Verfassungsbestimmung wird man doch wohl schliessen können, nicht jede öffentlich-rechtliche Abgabe, die dem Bund *im Effekt* (mithin ungeachtet der Zwecksetzung) Einnahmen bringe, unterfalle per se dem Vorrang der Verfassung. Wo aber verläuft die so wichtig gewordene Grenzlinie zwischen Abgabenerhebungskompetenz kraft Sachzusammenhang („Annexkompetenz") und Abgabenerhebungskompetenz (nur) kraft ausdrücklicher Verfassungsgrundlage? Das ist die Frage.

Diese Problemstellung ist in der Diskussion um die Verfassungsmässigkeit von „Lenkungsabgaben" (nach der hier vorgeschlagenen Bezeichnung: „Marktordnungsabgaben") ans Licht gerückt worden. Im folgenden sollen vorerst jene Stimmen zu Wort kommen, die sich in dieser Diskussion zum Wort gemeldet haben. Daran anschliessend erläutern wir die Stellungnahme der Eidg. Justizabteilung, die sich mit diesem Problem im Zusammenhang mit agrarrechtlichen Marktordnungsabgaben zu beschäftigen hatte. Darnach gilt unsere Aufmerksamkeit dem Lösungsvorschlag der Expertenkommission für die Totalrevision der Bundesverfassung (II.). In einem abschliessenden Abschnitt (III.) wird der Versuch unternommen, die kompetenzabgrenzende Linie dort zu ziehen, wo sie nach meiner Meinung verlaufen muss.

II. Zum Stand der Diskussion

1. Klaus A. *Vallender* geht in seinem Vortrag: „Die Kompetenz zur Erhebung von Kausalabgaben und Lenkungssteuern"[6] die Problemlösung von zwei je denkbaren und je offenbar vertretbaren, aber entgegengesetzen Meinungen an, die er thesenartig wie folgt auseinanderhält:

a) „Die These von der Massgeblichkeit der Finanzvorschriften der Bundesverfassung für Lenkungsabgaben" (S. 6).

Nach dieser These wird der *Ertragseffekt* der in Frage stehenden Geldleistungspflicht in den Vordergrund gerückt. Aus der Einführung von „Lenkungsabgaben" dürfe keine Verschiebung von Finanzierungsquellen zugunsten des Bundes resultieren. Deshalb sei für solche Abgaben eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage zu fordern (S. 6) Diese „These" stützt sich offenbar auf eine (missverstandene) Auf-

6 Gehalten im Rahmen des Seminars „Verursacherprinzip und Lenkungsfunktion bei den öffentlichen Abgaben" der HSG Weiterbildungsstufe am 21./22. Oktober 1976.

fassung von Yvo *Hangartner*[7], nach der „die eingehenden Vorschriften (scil. der Bundesverfassung) über die Erhebung von Steuern zur Bestreitung von Bundesaufgaben . . . dem Bund . . . nicht neue Kompetenzen (einräumen), wie ihre Formulierung vermuten liesse, sondern . . . vielmehr die Ableitung stillschweigender Finanzkompetenzen (begrenzen)".

b) „Die These von der Unerheblichkeit der Finanzvorschriften der Bundesverfassung für Lenkungsabgaben" (S. 7).
Hier steht allein der *Abgabenzweck* der „Lenkungsabgabe" im Vordergrund. Da keine Einnahmen bezweckt seien, komme den Bestimmungen der Bundesverfassung „über die Einnahmen des Bundes" keine Bedeutung zu. Zweck dieser Abgaben sei Verhaltenslenkung. „Die Kompetenzfrage sei daher allein danach zu entscheiden, ob dem Bund die Zuständigkeit zu Eingriffen gerade im Bereiche des zu regelnden Verhaltens zugewiesen sei, keineswegs aber durch eine Abstützung auf den steuerlichen Mechanismus als solchen oder auf eine Kompetenz des Bundes zur Erhebung von Fiskalsteuern."(S. 7)[8]
Beiden „Thesen" billigt Vallender stichhaltige Argumente zu. Die Eine weise „auf die Gefahr einer unzulässigen Erschliessung neuer Finanzquellen durch den Bund hin" (S. 7). Die Gegenthese „illustriere den Zusammenhang zwischen der Zuständigkeit des Bundes zur Regelung einer Materie und der damit grundsätzlich verbundenen Ermächtigung zum Einsatz der zur Zielverwirklichung notwendigen Instrumente". (S. 7)
Aus dieser Gegenüberstellung erhellt in der Tat das zu lösende Problem. Vallender hält indes beide Thesen für zu einseitig. Er schlägt eine *Synthese* vor, die er aus dem Interpretationsprinzip „praktischer Konkordanz" (Konrad *Hesse*) herzuleiten versucht. Praktische Konkordanz lasse sich „in den meisten Fällen dadurch herstellen. . ., dass *der Bund die (Lenkungs-)Abgabe einführt, also die Gestzgebungshoheit für sich in Anspruch nimmt, den Kantonen jedoch die Ertragshoheit überlässt".*
Durch diese überraschende Synthese, die meiner Meinung nach *de constitutione ferenda* durchaus näherer Überprüfung wert ist, wird die zu beantwortende Frage nach der Prävalenz der einen oder andern These elegant überspielt. Nach Massgabe der geltenden Bundesverfassung verlangt indes gerade diese Frage eine Antwort.
Klaus A. *Vallender* gibt diese Antwort in seinem Buch „Grundzüge des Kausalabgabenrechts".[9] Er verlässt die von ihm vorgeschlagene „Synthese" und schliesst sich der „These von der Massgeblichkeit der Finanzvorschriften der Bundesverfassung" an. „Es sei" – so heisst es nun hier – „davon auszugehen, dass die ausdrücklichen Ermächtigungsnormen, die dem Bund die Kompetenz einräumen, ganz bestimmte Steuern zu erheben und ihm darüber hinausgehende Steuererhebung zugleich versagen, dem Grundsatz nach auch eine Schranke für die Erhebung bestimmter (sic!)

7 Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen, S. 78.
8 Hier verweist Vallender auf Peter *Böckli*, a. a. O. (Anm. 1) S. 42 ff.
9 Bern und Stuttgart 1976, S. 147.

Kausalabgaben seien". (S. 147). Der Bund bedürfe zur Erhebung „namentlich der kostenunabhängigen Kausalabgaben" (hier: Ausgleichs- und Marktordnungsabgaben) in gleicher Weise einer ausdrücklichen Ermächtigung wie bei den Steuern. Allerdings genügt nach Vallender eine umfassende, abstrakte Kompetenznorm. Sein Formulierungsvorschlag lautet:

„Soweit dem Bund nach dieser Verfassung Aufgaben zukommen, ist er befugt, zur mittelbaren Erfüllung dieser Aufgaben nötigenfalls öffentliche Abgaben zu erheben. Die Ausgestaltung dieser Abgaben hat auf dem Wege der Bundesgesetzgebung zu erfolgen." (S. 147)

Diese „Generalkompetenz" löste zweifelsfrei die hier anstehenden Probleme. Für eine Prognose des Resultats dieser „Flucht nach vorn" in der obligatorischen Abstimmung (mit Volks- und Ständemehr) muss indes das Orakel zu Delphi kaum bemüht werden.

Aber auch sachlich erscheint dieser Vorschlag verfehlt. Die „Stabilisierungsfunktion" (Hans Huber [10]), die der Zuständigkeitsabgrenzung der Kompetenzen im Bundesstaat zukommt, wäre durch eine solche Generalkompetenz erheblich gefährdet. Der „Abgabengewalt" des Bundes wären kaum mehr Schranken gesetzt.

2. Thomas *Fleiner* musste sich in einem Rechtsgutachten über die Verfassungsmässigkeit des Vorentwurfes zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz, wiedergegeben in WuR 27/1973 S. 201 ff., mit der „Ausscheidung der Kompetenzhoheit von Bund und Kantonen auf dem Gebiet des Abgabenrechtes" (Untertitel S. 306) auseinandersetzen.

Sedes materiae der Problemstellung ist nach Thomas Fleiner *Art. 42 BV*. Diese Verfassungsbestimmung, die „abschliessend die dem Bund zustehenden Einnahmen" umschreibe, setze voraus, „dass die Steuerhoheit des Bundes verfassungsrechtlich ausdrücklich verankert sein" müsse, lasse aber „gleichzeitig die Möglichkeit offen, dass dem Bunde die Gebühren und die sonstigen in der Gesetzgebung vorgesehenen Einnahmen zufliessen können". (S. 306 Ziff. 417). Prüfungsgegenstand sei mithin, „inwieweit des Bundesgesetzgeber „auf Grund von Art. 42 Buchstabe h) BV . . . die Befugnis hat, Abgaben zu erheben". (S. 306 Ziff. 418). Vorerst sei indes abzuklären, „was für Arten von Einnahmen bereits auf Grund der bestehenden Gesetzgebung, ohne ausdrückliche verfassungsrechtliche Grundlage, erhoben werden". (S. 306 Ziff. 418 in fine.) Diese Abklärung (vgl. S. 306/307 Ziff. 419 und 420) führt Fleiner zum Resultat, dass der Gesetzgeber Abgaben vorgesehen hat, „auf die der klassische Begriff der Gebühr nicht angewendet werden kann" (S. 307 Ziff. 421). Damit stelle sich die Frage, „wie die dem Bundesgesetzgeber auf Grund von Art. 42 Buchstabe h) BV zugewiesene Kompetenzhoheit zum Erlass von Abgabeverpflichtungen zu bemessen (sei)". (S. 308 Ziff. 423). Ausgangspunkt zur Beantwortung dieser Hauptfrage ist (auch) für Thomas Fleiner die Vorfrage nach der

10 In: Gedanken über die Ausscheidung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen, ZSR 1968 I 481 ff./487.

Funktion der ausdrücklich in der Verfassung vorgesehenen Steuererhebungskompetenzen. Er sieht – unter Berufung auf *Yvo Hangartner*[11] und Ernst *Blumenstein*[12] – in diesen Kompetenzbestimmungen vorab eine negative Schranke: Der Bund darf „ohne besondere Verfassungsbestimmung (nicht) in die Steuerhoheit der Kantone eingreifen". (S. 308 Ziff. 425). Daraus gewinnt Thomas Fleiner das seines Erachtens entscheidende Abgrenzungskriterium: „Der Bund ist ohne ausdrückliche verfassungsrechtliche Kompetenz nicht befugt, das kantonale Steuersubstrat zu vermindern." (S. 311 Ziff. 439). Auf die Rechtsnatur der in Frage stehenden Abgabenpflicht könne nicht abgestellt werden. Über die Begriffsabgrenzungen von Steuer, Gebühr, Vorzugslast usw. herrschten – wie ein kurzer Überblick (S. 309 ff. Ziff. 429–437) zeige – „sehr unterschiedliche Auffassungen" (S. 311 Ziff. 438). Das von ihm herausgestellte Kriterium der Kompetenzabgrenzung überprüft Fleiner in der Folge anhand der bereits bestehenden „Sonderabgaben" des Bundes (S. 312 f. Ziff. 442–445). Das führt ihn zu folgendem präziser formulierten *Ergebnis:*

1. Der Bund ist nicht ermächtigt, ohne ausdrückliche verfassungsrechtliche Kompetenz eine allgemeine nicht zweckgebundene Steuer zu erheben.
2. Handelt es sich nicht um eine Steuer im klassischen Sinne, sondern um eine Gebühr, Vorzugslast oder Ausgleichsabgabe, ist der Bundesgesetzgeber zur Erhebung der Abgabe berechtigt, wenn diese Abgabe einerseits das kantonale Steuersubstrat nicht vermindert und anderseits zur Efüllung der in der Verfassung vorgesehenen Aufgabenwahrnehmung unerlässlich ist.

In diesem „allerdings sehr beschränkten Rahmen" müsse also von einer Bundeskompetenz für die Erhebung von derart besonderen Abgaben ausgegangen werden. Jede andere Betrachtungsweise führe „zu absurden Konsequenzen". Denn: „Es kann nicht die Meinung der Ausscheidung der Steuerhoheit von Bund und Kantonen sein, dass dadurch dem Bund in jeder Beziehung die Hände gebunden werden, Abgaben zu erheben, wenn dies für die Erfüllung der Aufgaben, d. h. für die Lenkung der Bürger, unerlässlich ist." (S. 313 Ziff. 447). Das von Fleiner vorgeschlagene Abgrenzungskriterium stelle demgegenüber „die Aufgabenwahrnehmung von Bund und Kantonen nicht in Frage, sondern (überlasse) beiden Hoheiten die Freiheit, autonom zu entscheiden, wie sie ihre Aufgaben wahrnehmen wollen, ohne dass dadurch die eine Körperschaft die andere in der Erfüllung ihrer Aufgaben (behindere)". (S. 313 Ziff. 448).

11 S. vorn S. 169 Anm. 1.

12 Fleiner zitiert folgende Passage aus Blumensteins „System des Steuerrechts", S. 39: „Zu den staatlichen Rechten, die durch BV 3 den Kantonen vorbehalten werden, gehört auch die Steuerhoheit. Der Kanton kann sie ausüben, soweit er nicht darin durch ausdrückliche Vorschriften der Bundesverfassung beschränkt wird."

Dieses Ergebnis ist in der Sache der von Vallender vorgeschlagenen „Synthese" recht nahe verwandt. [13] Fleiners Vorschlag verbleibt indes im Unbestimmten. Entscheidend ist hier einzig ein *quantitatives Kriterium* („keine Verminderung des kantonalen Steuersubstrates"), das im konkreten Problemfall keine klare und eindeutige Antwort ermöglicht. Die Kompetenzabgrenzung sollte aber nicht dem Ermessen des Gesetzgebers überlassen werden.

3. Die *Eidg. Justizabteilung* geht in einem Gutachten vom 25. August 1967 zur Frage: „Art. 31bis Abs. 3 BV als Rechtsgrundlage für die Erhebung von Abgaben? ", wiedergegeben in VPB *33*/1966/67 Nr. 95 S. 149 ff., von der Aufteilung aller öffentlichen Abgaben in zwei Gruppen aus; „Steuern"einerseits, „Kausalabgaben" anderseits. Dabei wird angenommen, „Steuern" seien die öffentlichen Abgaben immer dann, „wenn der *unmittelbare Zweck* [14] ihrer Erhebung in der Beschaffung finanzieller Mittel für das mit der betreffenden Fiskalhoheit ausgestattete Gemeinwesen" bestehe. „Bei allen Steuern (scil. auch „Zwecksteuern") (bilde) mithin der Finanzbedarf . . . den unmittelbaren und entscheidenen Grund ihrer Erhebung" (S. 149). Der Bund dürfe „Steuern" „wegen ihres Charkaters als unmittelbare hoheitliche Instrumente zur Befriedigung seines öffentlichen Finanzbedarfes nur erheben, wenn ihm die Bundesverfassung eine entsprechende besondere Finanzhoheit als Fiskalhoheit" zuweise (S. 152). Das ergebe sich „aus der Notwendigkeit verfassungsrechtlicher Regelung des Bundesfinanzhaushaltes nach freiheitlich-rechtsstaatlichen Grundsätzen einerseits wie insbesondere aus der Notwendigkeit verfassungsrechtlicher Ordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen anderseits". (S. 152.) Aus dieser bundesstaatlichen Notwendigkeit folgert die Eidg. Justizabteilung negativ nur soviel: „Die blosse Gesetzgebungshoheit des Bundes in einer bestimmten Materie impliziert daher nicht grundsätzlich auch dessen Finanzhoheit zur jeweiligen Beschaffung der zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Mittel" (S. 152). – Für alle *übrigen öffentlichen Abgaben* sei *Veranlassungs- und Erhebungsgrund* demgegenüber „nie nur der Finanzbedarf des jeweiligen Gemeinwesens, sondern vielmehr ein besonderer Entgelts- oder Ausgleichsanspruch des Gemeinwesens für dem Abgabeschuldner erbrachte Leistungen oder gewährte Sondervorteile, jedenfalls aber eine *besondere, nach ausserfiskalischen Gesichtspunkten gewählte und mit Hilfe der Abgabe zu verwirklichende Zwecksetzung des objektiven Rechts* (S. 149). Zu dieser zweiten Abgabengruppe zählen nach Meinung der Eidg. Justizabteilung auch „die modernen, wirtschaftspolitisch motivierten und damit unmittelbar interventionistischen, d. h. zur Lenkung der Wirtschaft eingesetzten öffentlichen Abgaben". (S. 150.) Allen diesen „Kausalabgaben" („Gebühr", „Vorzugslast", „Ersatzabgabe", „wirtschaftspolitische Lenkungsabgabe", hier „Marktordnungsabgabe") sei gemeinsam, „dass es zu ihrer Anordnung seitens des Bundes zwar wohl einer kraft verfassungsmässiger Gesetzgebungshoheit geschaffener Ge-

13 S. vorn S. 172.

14 Das hier und im folgenden Kursiv gesetzte ist von mir hervorgehoben.

setzesgrundlage, jedoch keiner verfassungsmässigen Finanzhoheit des Bundes im Sinne einer besonderen finanzrechtlichen Zuständigkeit zur Abgabenerhebung" (bedürfe). Zur Anordnung dieser nichtsteuerlichen Abgaben genüge „die jeweilige Gesetzgebungshoheit in der betreffenden Materie. Die Zuständigkeit / des Bundes zur gesetzlichen Anordnung der Abgabenerhebung (ergebe) sich dabei ganz einfach aus dem Sachzusammenhang" (S. 151/152).
Diese Auffassung deckt sich mit *Vallenders* „These von der Unerheblichkeit der Finanzvorschriften der Bundesverfassung für Lenkungsabgaben".[15] Sie basiert auf der Prämisse, das verfassungsrechtliche Institut „Steuer" sei nur dann berührt, wenn eine Abgabe Fiskalzwecke verfolge. *Vallender*[16] wirft dieser Auffassung vor, sie „unterlege" der Verfassung einen zu engen Steuerbegriff. Die Reduktion des Steuerbegriffes auf „Steuern" mit nur fiskalischem Zweck sei schon deshalb unzulässig, weil die Bundesverfassung selbst Bundessteuern vorsehe, die „ganz oder teilweise auf Verhaltenslenkung gerichtet sind". Darin mag in der Tat eine Schwachstelle in der Begründung der Auffassung der Eidg. Justizabteilung liegen. Im *Ergebnis* ist indes meiner Ansicht nach gleichwohl der Eidg. Justizabteilung zu folgen.

4. Schliesslich ist noch kurz auf den Lösungsvorschlag einzutreten, der im *Verfassungsentwurf der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung* seinen Niederschlag gefunden hat.
Zu Beginn des 4. Kapitels dieses Verfassungsentwurfes unter dem Titel: „Finanzordnung" werden in Art. 54 lit. a–n) sämtliche Abgaben aufgezählt, die der Bund zu erheben ermächtigt werden soll. Dabei wird (an sich erfreulicherweise) ein recht differenziertes Bild der vielfältigen Erscheinungsformen öffentlicher Abgaben entworfen. So werden neben „Zöllen und anderen Abgaben an der Grenze" (lit. a) und verschiedenen einzelnen Steuerarten (lit. b–h) insbesondere auch „Abgaben für Sozialversicherungen" (lit. i), „Abgaben als Ersatz für persönliche eidgenössische Dienstpflichten" (lit. k), „Lenkungsabgaben, die dazu dienen, ein den Zielen des Bundesrechtes entsprechendes Verhalten zu erwirken" (lit. 1), „Abgaben zum Ausgleich von Sondervorteilen" (lit. m) und schliesslich „Gebühren und Monopolabgaben" einzeln aufgezählt.
Durch diesen umfassenden Katalog können kompetenzrechtliche Zweifelsfragen in der Tat kaum mehr auftauchen. Die Problemlösung ist indes nur eine scheinbare. Der eigentliche Pferdefuss liegt in Art. 54 lit. *1* des Entwurfes. Beim Wort genommen könnte der Bund mit der Einführung solcher „Lenkungsabgaben" die kantonalen Zuständigkeiten auf weiten Bereichen staatlicher Tätigkeit völlig unterwandern. Gefordert sind griffigere Kriterien zur sachlichen Beschränkung dieser besonderen Abgabeform, der Marktordnungsabgaben. Allein dazu bedürfte es keiner Ergänzung der geltenden Verfassung.

15 S. vorn S. 172.
16 Im Buch: Grundzüge des Kausalabgabenrechts, Bern und Stuttgart 1976, S. 146.

III. Eigene Stellungnahme

Logischer Ausgangspunkt der anzustellenden Erwägungen über den Grenzverlauf der Kompetenzausscheidung Bund – Kantone bezüglich der hier besonders interessierenden *Marktordnungsabgaben* ist die Frage nach der *Tragweite* der dem Bund eingeräumten Kompetenzen zur Regelung bestimmter Sachaufgaben. Denn Marktordnungsabgaben sind Instrumente zur Sachzielverwirklichung, stehen mithin immer im Zusammenhang mit einer bestimmten Materie (Umweltschutz, Agrarrecht).

Es darf wohl als unbestritten gelten, dass dem Bund nach dem „Verfahren der Konsequenz" (Fleiner/Giacometti [17]) alle Mittel zur Verfügung stehen, deren er bedarf zur Erfüllung ihm übertragener Aufgaben. Zu diesen Mitteln gehören grundsätzlich auch die Marktordnungsabgaben. Diese (stillschweigende) Bundeskompetenz kraft Sachzusammenhang als gegeben anzunehmen ist nur dann nicht angängig, wenn andere (ausdrückliche) Verfassungsbestimmungen entsprechende Schranken entgegensetzen. [18] Danach ist mithin zu fragen. Ergeben sich auf der Grundlage der geltenden Verfassung keine solchen Schranken, steht der Verfassungsmässigkeit der Marktordnungsabgaben nichts entgegen.

Dass die Verfassung ein generelles Verbot zur Erhebung von Marktordnungsabgaben enthalte, behauptet niemand. Ebensowenig findet sich in der Verfassung eine Bestimmung, wonach der Bund das kantonale „Steuersubstrat" zu schonen habe. Die Vertreter der „These von der Massgeblichkeit der Finanzvorschriften der Bundesverfassung für Lenkungsabgaben", Klaus A. *Vallender* [19] und wohl auch Ernst *Höhn* [20], schliessen indes (mittelbar) aus den ausdrücklichen *Steuer*kompetenzen des Bundes auf eine offenbar unübersteigbare Schranke für die Erhebung öffentlicher Abgaben (*ausser*: Gebühren, Vorzugslasten) kraft Sachzusammenhang mit einer Kompetenz zur Regelung einer bestimmten Materie.

Diese Auffassung ist meiner Meinung nach nur als politisches Statement zu würdigen, als verfassungskräftige Aussage aber unbegründet. Sie wäre nur dann rechtlich geboten, wenn erwiesen wäre, dass unserer Verfassung ein Steuerbegriff zugrunde läge, der allein durch das Merkmal der *Ertragsrelevanz* einer Abgabe qualifiziert wäre. Das wäre in der Sache die Behauptung eines (verfassungsrechtlich) geschlossenen Systems öffentlicher Abgaben: Was nicht individuell zurechenbarer Kostenausgleich („Gebühr", „Vorzugslast") ist, ist „Steuer". Allerdings hüten sich sowohl Klaus A. *Vallender* als auch Ernst *Höhn*, ihre Behauptung mit solchen steuerbegriff-

17 In: Schweizerisches Bundesstaatsrecht S. 77.

18 Eine solche Schranke könnte der Eigentumsgarantie beigemessen werden. Auf diese (ungelöste) Fragestellung kann indes im Rahmen dieser Arbeit nicht eingegangen werden. Siehe dazu etwa: *Kirchhof* Paul, Besteuerungsgewalt und Grundgesetz, Frankfurt 1973, S. 20 ff.

19 Vgl. vorn S. 172.

20 Vgl. den Aufsatz: Aspekte verfassungsmässiger Besteuerung, in: ASA 45/1976 S. 209 ff./220.

lichen Erwägungen zu stützen.[21] Das ist durchaus verständlich. Denn sie müssten konsequenterweise den verfassungsrechtlichen Begriff der Steuer dahin umschreiben, es komme für die Qualifizierung einer Abgabe als Steuer allein auf den Ertragseffekt in der Bundeskasse an. Welchen *Zweck* die Abgabe verfolge, sei unwesentlich. Nur wenn der Verfassung ein solcher „Steuer"-begriff unterstellt wird, kann die Behauptung aufrechterhalten werden, auch Abgaben mit *ausschliesslich nichtfiskalischem Zweck*, aber Ertragsrelevanz, seien – weil „Steuer" – dem Erfordernis ausdrücklicher Verfassungsgrundlage unterworfen. In diese kühnen Sphären begrifflicher Argumentation wagen sich indes beide Vertreter dieser unhaltbaren Auffassung nicht vor. *Denn jede einzelne Steuerart, die zu erheben der Bund ermächtigt ist, hat ersichtlich auch einen fiskalischen Zweck.*[22] Man wird deshalb aus diesen einzelnen Steuerkompetenzen negativ nur soviel folgern können, dass der Bundesgesetzgeber ohne ausdrückliche Kompetenz jedenfalls keine Abgabe einführen darf, zu deren Begründung und Rechtfertigung auch die Tatsache eine Rolle spielt, dass sie die Bundeskasse füllt. Eine Abgabe, die dieser Begründung nicht bedarf, weil sie durch ihre normative Ausgestaltung für fiskalische Erwägungen keinen Raum lässt, weil im besonderen die Abgabenhöhe durch das zu verwirklichende Sachziel abschliessend determiniert ist, erscheint deshalb als verfassungsrechtlich unbedenklich, selbst dann, wenn das „Steuersubstrat" der Kantone darunter leiden sollte.

Zusammenfassend: Der Bund kann im Zusammenhang mit der Erfüllung ihm durch ausdrückliche Kompetenznormen übertragener Aufgaben auch das Mittel „Abgabe" einsetzen, wenn und soweit diese Abgaben durch das angestrebte Ziel abschliessend determiniert sind, insbesondere hinsichtlich der Abgabenhöhe. Dass dabei Erträge anfallen können, stellt die Verfassungsmässigkeit nicht in Frage. Vorausgesetzt ist allerdings, dass der Bundesgesetzgeber die Entscheidung über die Wahl möglicher Instrumente zur Zielverwirklichung losgelöst von diesem kaum je unerwünschten Sekundäreffekt trifft. Zur Bannung dieser Gefahr wäre de constitutione ferenda eine verfassungsrechtliche Ordnung der Ertragshoheit solcher Marktordnungsabgaben zu erwägen.

Aus den gleichen Erwägungen ergibt sich auch die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit der Erhebung von *Ausgleichsabgaben*..

Die Kompetenz zur Erhebung *besonderer Finanzierungsabgaben* schliesslich steht – genauso wie hinsichtlich der „Gebühren" und „Vorzugslasten" – jenem Träger staatlicher Hoheit zu, der die Finanzierungsverantwortung für die in Frage stehende konkrete Sachaufgabe zu tragen hat. Das setzt die Bundesverfassung gegenüber den „Gebühren" in Art. 42 lit. h BV als selbstverständlich voraus.[23] Vernünftigerweise

21 Vallender erwähnt lediglich, dass der Verfassung jedenfalls kein ausschliesslich „fiskalischer" Steuerbegriff zugrunde liege.

22 Vgl. vorn S. 64 ff., insb. S. 66 f.

23 Art. 42 lit. h BV setzt die Kompetenz zur Erhebung von Gebühren voraus. Art. 42 BV ist keine kompetenzbegründende Norm. Vgl. vorn S. 75 f. mit Anm. 12.

kann nichts anderes gelten hinsichtlich Abgaben, die auf einem andern spezifischen Zurechnungsgrund beruhen. Ein solcher Zurechnungsgrund ist jedenfalls bei keiner Bundes*steuer* gegeben. Diese sind vielmehr „grundlos", ohne bedingende Zusammenhänge mit konkreten Bundesaufgaben, geschuldet.

Literaturverzeichnis

Albers Willi: Ziele und Bestimmungsgründe der Finanzpolitik, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, herausgegeben von Fritz Neumarkt, 3. A. Tübingen 1977.

Albisser Johann: Die Grundzüge des baselstädtischen Gebührenrechts, Diss. Basel 1976.

Arioli Silvio: Das Verbot der willkürlichen und der rechtsungleichen Rechtsanwendung im Sinne von Art. 4 der Bundesverfassung, Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Heft 84, Basel und Stuttgart 1968.

Aubert Jean-Franôis: Traité de Droit Constitutionnel Suisse, Neuchâtel 1967, 2 Bände.

Aubert Jean-François/Jagmetti Riccardo L.: Die Verfassungsmässigkeit des Entwurfs vom 14. Oktober 1970 für ein Bundesgesetz über die Raumplanung, Gutachten in WuR 23/1971 S. 132 ff.

dies.: Ergänzungsgutachten zur Frage der Verfassungsmässigkeit des (bereinigten) Entwurfes vom 27. Oktober 1971 für ein Bundesgesetz über die Raumplanung, in: WuR 24/1972 S. 44 ff.

Bachmann B.: Zum Problem der Rechtsnatur der Kurtaxe, in: SJZ 43/1947 S. 88 ff.

Beckmann Hartmut: Verfassungsrechtsfragen im Grenzbereich zwischen Steuern und besonderen Abgaben, Diss. Köln 1976.

Blumenstein Ernst: Gebundene Staatseinnahmen, in: Monatsschrift für bernisches Verwaltungsrecht und Notariatswesen, Band XI, 1913, S. 289 ff.

ders.: Schweizerisches Steuerrecht, I. Halbband, Tübingen 1926.

ders.: Grundzüge des schweizerischen Zollrechts, Bern 1931.

ders.: System des Steuerrechts, 1. A. Zürich 1945; 2. A. Zürich 1951; 3. von Irene Blumenstein bearbeitete A., Zürich 1971.

ders.: Die Rechtsordnung der öffentlichen Finanzwirtschaft, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Band I, 2. A. Tübingen 1952.

Böckli Peter: Indirekte Steuern und Lenkungssteuern, Basel und Stuttgart 1975.

ders.: Verfassungsrechtliche Anforderungen an die zur Konjunkturbeeinflussung erhobenen „Sonderabgaben", in: ZSR 94/1975 I. Halbband, S. 225 ff.

ders.: Rechtliche Aspekte der Lenkungssteuern, in: WuR 28/1976 S. 31 ff.

Borner Silvio: Kritische, ketzerische Fragen, NZ-Forum, National-Zeitung Nr. 283 vom 11. September 1976 S. 11.

Brodersen Carsten: Nichtfiskalische Abgaben und Finanzverfassung, in: Verfassung – Verwaltung – Finanzen, Festschrift für Gerhard Wacke zum 70. Geburtstag, herausgegeben von Klaus Vogel und Klaus Tipke, Köln-Marienburg 1972, S. 103 ff.

Bührer Alfred: Der Mehrwertbeitrag an öffentlich-rechtliche Erschliessungsbauwerke unter besonderer Berücksichtigung des Schaffhausischen Rechts, Diss. Zürich 1970.

Bullinger Martin: Umweltrechtliches Verursacherprinzip und Raumordnung, in: Im Dienst an Recht und Staat, Festschrift für Werner Weber zum 70. Geburtstag, Berlin 1974, S. 663 ff.

Burckhardt Walter: Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. A. Bern 1931.

Coing Helmut: Grundzüge der Rechtsphilosophie, 2. A. Berlin 1969.

Dicke Detlev Christian: Die wesentlichsten Elemente der milchwirtschaftlichen Marktordnung und ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit, in: DOeV 21/1968 S. 163 ff.

Eberlein Harald: Die Ausgleichsabgabe, Diss. Mainz 1975.

Ebner Fritz: Die Finanzpolitik am Scheideweg, Schriftenreihe des Vorortes, Nr. 9, o. Jahr, erschienen Frühjahr 1977.

Eidg. Justizabteilung: Öffentliche Abgaben, Art. 31bis Abs. 3 BV als Rechtsgrundlage für die Erhebung von Abgaben? Gutachten vom 25. August 1967, in: VPB 33/1966–1967 Nr. 95 S. 149 ff.

Eheberg Karl Theodor von: Finanzwissenschaft, 18. und 19. A. Leipzig 1922.

Eyben Bodo: Die Abgabenform des Beitrages und ihre praktischen Schwerpunkte, Diss. iur. Göttingen 1969.

Fecher Hans: Probleme der Zweckbindung öffentlicher Einnahmen, Frankfurter wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Studien, Heft 9, Berlin 1963.

Fleiner Fritz: Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 2. Neudruck der 8. A. Tübingen 1928, Aalen 1963.

Fleiner Fritz/*Giacometti* Zaccaria: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949, Nachdruck 1965.

Fleiner Thomas: Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts, Zürich 1977.

ders.: Rechtsgutachten über die Verfassungsmässigkeit des Vorentwurfes zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz von 18. Dezember 1973, erstattet dem Eidg. Departement des Innern im Mai 1975, in: WuR 27/1975 S. 201 ff.

Forsthoff Ernst: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Band I, Allgemeiner Teil, 10. A. München 1973.

Frey René L.: Lenkungs- und Kausalabgaben in der Finanzwissenschaft, in: ZBl. 78/1977 S. 49 ff.
(überarbeitete Fassung eines im Rahmen des Seminars „Verursacherprinzip und Lenkungsfunktion bei den öffentlichen Abgaben" der HSG Weiterbildungsstufe am 21. Oktober 1976 in St. Gallen gehaltenen Referates).

Friauf Karl Heinrich: Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung und Sozialgestaltung durch Steuergesetze, Recht und Staat, Heft 325/326, Tübingen 1966.

ders.: Sondersteuern als verfassungsgerechtes Mittel zur Eindämmung des Strassen-Güterverkehrs? in: Der Betriebs-Berater 1967, S. 1345 ff.

ders.: Öffentliche Sonderlasten und Gleichheit der Steuerbürger, in: Festschrift für Hermann Jahrreiss zu seinem 80. Geburtstag, herausgegeben von Karl Carstens und Hans Peters, Köln u. a. 1974, S. 45 ff.

ders.: Steuerrecht und Verfassungsrecht, in: Deutsche Steuer-Zeitung, Ausgabe A 1975 S. 359 ff.

ders.: Die Finanzverfassung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Festgabe aus Anlass des 25-jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichtes, herausgegeben von Christian Starck, II. Band, Tübingen 1976.

Götz Volkmar: Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben, in: AöR 85/1960 S. 200 ff.

Grisel André: Droit administratif suisse, Neuchâtel 1970.

Gygi Fritz: Zum Problem der Rechtsnatur der Kurtaxe, in: SJZ 43/1947 S. 85 ff.

Gygi Fritz: Staats- und steuerrechtliche Aspekte des Konjunkturartikels, in: Mitteilungsblatt des Delegierten für Konjunkturfragen, Sonderheft Juni 1972, 28/1972 S. 4 ff.

Haller Heinz: Finanzpolitik, Grundlagen und Hauptprobleme, 4. A. Tübingen, Zürich 1968.

ders.: Die Steuern, Grundlinien eines rationalen Systems öffentlicher Abgaben, 2. A. Tübingen 1971.

ders.: Zur Diskussion über das Leistungsfähigkeitsprinzip, in: Finanzarchiv n. F. Bd. 31/1972–1973 S. 461 ff.

Hangartner Yvo: Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, Bern, Frankfurt a. Main 1974.

Hansmeyer Karl-Heinrich/*Fürst* Dietrich: Die Gebühren – zur Theorie eines Instrumentariums der Nachfragelenkung bei öffentlichen Leistungen, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1968.

Hengstschläger Johannes: Ausgleichsabgaben als spezifisches Instrument der Wirtschaftslenkung, in: Österreichische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 1974 S. 68 ff.
Hesse Konrad: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 7. A. Karlsruhe 1974.
Höhn Ernst: Grundsätzliche Probleme des Militärpflichtersatzes, in: ASA 26/1956–1957 S. 209 ff.
ders.: Steuerrecht – ein Grundriss des schweizerischen Steuerrechts für Unterricht und Selbststudium, Bern und Stuttgart 1975.
ders.: Aspekte verfassungsmässiger Besteuerung, in: ASA 45/1976 S. 209 ff.
ders.: Geleitwort zu Vallender, Grundzüge des Kausalabgabenrechts, Bern und Stuttgart 1976.
ders.: Einführungsreferat zum Seminar „Verursacherprinzip und Lenkungsfunktion bei den öffentlichen Abgaben" der HSG Weiterbildungsstufe am 21./22. Oktober 1976 in St. Gallen.
Huber Hans: Berner Kommentar, Einleitung Artikel 1–10 ZGB, Art. 6 ZGB Bern 1962.
ders.: Gedanken über die Ausscheidung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen, in: ZSR 84/1968 I S. 481 ff.
ders.: Rechtsgutachten über die Verfassungsgrundlagen für gesetzliche Vorschriften über Erhebung, Verwendung und Organisation der Verwendung eines Unfallverhütungsbeitrages, dem Eidg. Justiz- und Polizeidepartement im Frühling 1974 erstattet (unveröffentlicht).
ders.: Die Verfassungslage der Wehrsteuer, in: ASA 43/1974–1975 S. 353 ff.
ders.: Über den Grundsatz der Verhältnismässigkeit im Verwaltungsrecht, in: ZSR 96/1977 I S. 1 ff.
Imboden Max: Die Ausscheidung der Rechtsetzungskompetenzen zwischen Bund und Kanton, in: Mélanges Marcel Bridel, 1968, S. 253.
ders.: Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 3. A. Basel und Stuttgart 1969, 2 Bände.
Imboden Max/*Rhinow* René A.: Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 5. neubearb. und erweiterte A. von René A. Rhinow, Basel und Stuttgart 1976, 2 Bände.
Im Hof A.: Beitrag, Gebühr, Steuer und ihre Unterscheidung, in: ZBl. 52/1951 S. 393 ff.
Ipsen Hans Peter: Bundes-Ausgleichsabgaben zur Wirtschaftslenkung, in: DVBl. 91/1976 S. 653 ff.
Isensee Josef: Umverteilung durch Sozialversicherungsbeiträge, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 224, Berlin 1973.
Issing Otmar: Investitionslenkung in der Marktwirtschaft, Göttingen 1975.
Jellinek Walter: Verwaltungsrecht, 3. A. Berlin 1931.
ders.: Verwaltungsrecht, unveränderter Neudruck der 3. A. mit Nachtrag von 1950, Berlin, Zürich 1966.
Kieninger Günther: Die abgaberechtlichen Beiträge: Vorzugs- und Verbandslasten – Wesen und Bemessung, Diss. Tübingen 1961.
Kirchhof Paul: Besteuerungsgewalt und Grundgesetz, Frankfurt a. Main 1973.
Kleinewefers Henner: Agrarpolitik auf dem Holzweg, in: National-Zeitung vom 12. Februar 1977, S. 17.
Kloepfer Michael: Die lenkende Gebühr, in: AöR 97/1972 S. 232 ff.
ders.: Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, in: Steuer und Wirtschaft 1972 S. 176 ff. (Rezension des Buches von Peter Selmer).
Kloepfer Michael/*Malorny* Michael: Öffentliche Abgaben, in: Juristische Arbeitsblätter 1976 S. 41 ff.
Knies Wolfgang: Steuerzweck und Steuerbegriff. Eine dogmengeschichtliche und kompetenzrechtliche Studie, München 1976.
Koebel Fritz: Militärpflichtersatzabgabe, in: Schweizerisches Steuerlexikon, 9. A. 1975 Band 2 S. 98 ff.
Kreft Gerhard: Die begriffliche Abgrenzung von Steuer und Gebühr, Diss. iur. Göttingen 1968.

Krüger-Spitta Wolfgang/*Bronk* Horst: Einführung in das Haushaltsrecht und die Haushaltspolitik, Darmstadt 1973.
Kruse Heinrich Wilhelm: Steuerrecht, Allgemeiner Teil, 3. A. München 1973.
Kuttler Alfred: Rezension der Arbeit von Wirth, in: ZBl. 78/1977 S. 47.
Kuttler Alfred/*Zaugg* Aldo: Rechtliche Grundfragen der Planungswertabschöpfung, in: WuR 24/1972 S. 251 ff.
Lardelli A.: Rechtsfragen der Kurtaxe, besonders ihre Rechtsnatur, in: SJZ 42/1946 S. 336 ff.
Leisner Walter: Verwaltungspreis – Verwaltungssteuer, Betrachtungen zu den Gebührengrundsätzen, in: Gedächtnisschrift Hans Peters, Berlin, Heidelberg, New York 1967, S. 730 ff.
Lendi Martin: Planungsrecht und Eigentum, in: ZSR 95/1976 II. Halbband S. 1 ff.
Littmann Konrad: Ein Valet dem Leistungsfähigkeitsprinzip, in: Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, Fritz Neumark zum 70. Geburtstag, Tübingen 1970, S. 113 ff.
Mai Lutz-Udo: Sonderabgaben, Diss. Göttingen 1959 (Maschinenschrift).
Marti Hans: Die Wirtschaftsfreiheit der Schweizerischen Bundesverfassung, Basel und Stuttgart 1976.
Mathier German: Mehrwertbeiträge an die Kosten öffentlicher Strassen nach Recht und Praxis der Kantone Bern, Luzern und Wallis unter Berücksichtigung der Art. 34 und 45 des Entwurfs zum BG über die Raumplanung, Bern, Frankfurt a. Main 1974.
Mattern Gerhard: Der Begriff der Steuer und das Grundgesetz, in: Der Betriebs-Berater 25/1970 S. 1405 ff.
Mayer Otto: Deutsches Verwaltungsrecht, 3. A. München und Leipzig 1924.
Meessen Karl Matthias: Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Sonderabgaben, in: Der Betriebs-Berater 26/1971 S. 928 ff.
Müller Klaus: Der Steuerbegriff des Grundgesetzes, in: Der Betriebs-Berater 25/1970 S. 1105 ff.
Mussgnug Reinhard: Die zweckgebundene öffentliche Abgabe, in: Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, München 1972, S. 259 ff.
Neumark Fritz: Der Reichshaushaltsplan, Jena 1929.
ders.: Steuerpolitische Ideale, Jena 1937.
ders.: Interventionistische und dirigistische Steuerpolitik, in: Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates, Tübingen 1961, S. 279 ff.
ders.: Zur Verkehrspolitik im Interventionsstaat der Gegenwart, in: Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates, Tübingen 1961, S. 52 ff.
ders.: Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Tübingen 1970.
Paulick Heinz: Lehrbuch des allgemeinen Steuerrechts, 2. A. Köln u. A. 1972.
Papier Hans-Jürgen: Die finanzrechtlichen Gesetzesvorbehalte und das grundgesetzliche Demokratieprinzip, Berlin 1973.
Pestalozza Christian: Rundfunkanstalten und Mehrwertsteuer, in: Steuer und Wirtschaft 1972 S. 81 ff.
Peters Hans: Lehrbuch der Verwaltung, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1949.
Probst Rudolf: Abgaben zur Lenkung der Wirtschaft, in: ASA 30 (1961/62) S. 417 ff.
Reding Kurt/*Postlep* Wolf-Dieter: Finanzwissenschaft II, Die öffentlichen Einnahmen, München 1977.
Richter Wolfgang: Zur Verfassungsmässigkeit von Sonderabgaben, Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit, Band 7, herausgegeben von Christian Starck, Baden-Baden 1977.
Rose Manfred: Das fiskalische Ziel der Besteuerung, in: Kyklos 26/1973 S. 815 ff. (Internationale Zeitschrift für Sozialwissenschaften).
Ruck Erwin: Schweizerisches Verwaltungsrecht, 3. A. Zürich 1951, Band I.
Rupp Hans Heinrich: Verfassungsrechtliche Aspekte der Postgebühren und des Wettbewerbs der Deutschen Bundespost mit den Kreditinstituten, Köln 1971.
Ruppe Hans Georg: Raumordnung und Umweltschutzfinanzierung, Verhandlungen des sechsten österreichischen Juristentages, Wien 1976.

Saladin Peter: Grundrechte im Wandel, 2. A. Bern 1975.
Scheuner Ulrich: Die überbetriebliche Ertragsbeteiligung der Arbeitnehmer und die Verfassungsordnung, Schriftenreihe des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, Heft 20, Köln 1972.
Schmölders Günter: Allgemeine Steuerlehre, 4. A. Berlin 1965.
Schwarzenbach Hans Rudolf: Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts, 6. A. Bern 1975.
Selmer Peter: Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, Frankfurt a. Main 1972.
ders.: Die parafiskalischen Abgaben im Spannungsfeld von nationalem Recht und europäischem Gemeinschaftsrecht, in: Deutsche Steuer-Zeitung, Ausgabe A 1975 S. 396 ff.
ders.: Finanzordnung und Grundgesetz, in: AöR 101/1976 S. 238 ff.
Siegenthaler Ueli: Vom Leistungsfähigkeitsprinzip zum Äquivalenzprinzip, Diss. Fribourg, Luzern 1977.
Spanner Hans: Die Steuer als Instrument der Wirtschaftslenkung, in: Steuer und Wirtschaft 1970 S. 377 ff.
Starck Christian: Überlegungen zum verfassungsrechtlichen Steuerbegriff, in: Verfassung – Verwaltung – Finanzen, Festschrift für Gerhard Wacke zum 70. Geburtstag, herausgegeben von Klaus Vogel und Klaus Tipke, Köln-Marienburg 1972, S. 193 ff.
Stephan Bodo: Verwaltungsgebühr, verkappte Steuer und der Rechtsstaat, in: Juristische Analysen 2/1970 S. 867 ff.
Tipke Klaus: Anwendung des Gleichheitssatzes im Steuerrecht – Methode oder irrationale Spekulation, in: Der Betriebs-Berater 28/1973 S. 157 ff.
ders.: Steuerrecht, 3. A. Köln 1975.
Vallender Klaus A.: Grundzüge des Kausalabgabenrechts, Bern und Stuttgart 1976.
ders.: Die Kompetenz zur Erhebung von Kausalabgaben und Lenkungssteuern, Vortrag gehalten im Rahmen des Seminars „Verursacherprinzip und Lenkungsfunktion bei den öffentlichen Abgaben" der HSG Weiterbildungsstufe am 21./22. Oktober 1976 in St. Gallen.
ders.: Die Minimalsteuer auf dem Umsatz der juristischen Personen im Lichte der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichtes – dargestellt am Beispiel sanktgallischer Minimalsteuer auf den Bruttoeinnahmen, in: ASA 45/1976 S. 145 ff.
Vogel Klaus/*Walter* Hannfried: Erläuterungen zu Art. 105 GG, in: Bonner Kommentar (Zweitbearbeitung) Juni 1971.
Wagner Adolf: Finanzwissenschaft, 3. A. Band I, Leipzig und Heidelberg 1883.
Wagner Antonin: Die Mehrwertabschöpfung aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: ZBl. 77/1976 S. 322 ff.
Weber-Dürler Beatrice: Die Rechtsgleichheit in ihrer Bedeutung für die Rechtsetzung, Eine Untersuchung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, Diss. Zürich, Bern 1973 (erschienen auch als Heft 419 der Reihe: Abhandlungen zum Schweiz. Recht, herausgegeben von Hans Merz).
Weber Karl: Die schweizerische Aussenhandelsgesetzgebung, Diss. Freiburg 1975, Schweizer Schriften zum Handels- und Wirtschaftsrecht, Band 8.
Weber Werner: Die Dienst- und Leistungspflichten der Deutschen, Hamburg 1943.
Wendt Rudolf: Die Gebühr als Lenkungsmittel, Diss. Köln, Hamburg 1975.
Wieacker Franz: Privatrechtsgeschichte der Neuzeit, 2. A. Göttingen 1967.
Wilke Dieter: Gebührenrecht und Grundgesetz. Ein Beitrag zum allgemeinen Abgabenrecht. München 1973.
Wirth Markus: Grundlagen und Ausgestaltung der Mehrwertabschöpfung, Schriftenreihe zur Orts-, Regional- und Landesplanung Nr. 26, Mai 1976 Zürich.
Wittmann Walter: Einführung in die Finanzwissenschaft, II. Teil, Die öffentlichen Einnahmen, 2. A. Stuttgart 1975.
Wolff Hans J./*Bachof* Otto: Verwaltungsrecht I, 9. A. München 1974.

Zaugg Aldo: Die Mehrwertabschöpfung nach dem Entwurf des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Raumplanung, in: ZbJV 109/1973 S. 217 f.

ders.: Steuer, Gebühr und Vorzugslast, Begriffe und Abgrenzungen, in: ZBl. 74/1973 S. 217 ff.

Zimmerli Ulrich: Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit im öffentlichen Recht, Referate und Mitteilungen des Schweizerischen Juristenvereins, Heft 1, 1978, S. 1 ff.

Zuppinger Ferdinand: Möglichkeiten der Mehrwertabschöpfung im Rahmen der Raumplanung, in: ZBl. 75/1974 S. 196 ff.